

16 gennaio 2017

PROMEMORIA SUL SOSTEGNO DI INCLUSIONE ATTIVA (ddl 2494)

1. Disegno ottimale di un sostegno universale dei redditi

Dal punto di vista del disegno ottimale del trasferimento monetario, cioè del calcolo dell'importo del beneficio da erogare, molte delle proposte di sostegno dei redditi avanzate recentemente in Parlamento o nel dibattito (per es. il "Reddito di Inclusione Sociale", il "Reddito di Cittadinanza" e altre proposte di legge¹), sono sostanzialmente varianti di una stessa formula lineare, nota in letteratura come imposta negativa sui redditi *familiari* (inferiori ad una soglia predefinita):

$$[1] \quad \mathbf{B} = \mathbf{kM} - \mathbf{bY}, \quad \text{se: } \mathbf{kM} > \mathbf{bY},$$

$$\text{con: } \mathbf{k} \geq 1 ; 0 < \mathbf{b} < 1$$

Nella formula, **B** è l'importo del trasferimento monetario per la famiglia beneficiaria, **k** è un parametro di equivalenza, posto di solito pari a uno per le famiglie di una sola persona, che cresce all'aumentare del numero dei componenti e, volendo, può essere fatto variare anche in relazione a caratteristiche particolari della famiglia (presenza di minori, di anziani non autosufficienti, di disabili al lavoro, etc.).

Il reddito della famiglia **Y** è moltiplicato per un parametro **b** inferiore o uguale all'unità. Si utilizzano valori inferiori a uno soprattutto per distribuire in modo graduale il beneficio, per limitare disincentivi all'offerta di lavoro e, infine, per evitare di introdurre "scalini" nella distribuzione dei redditi in corrispondenza della soglia di accesso al sussidio.

M è sia la soglia di accesso, sia l'importo massimo del sussidio per le famiglie di una sola persona senza reddito ed è stabilita arbitrariamente dal legislatore. Di solito, anche se non è necessaria una stretta uguaglianza, viene determinata con riferimento alla soglia di povertà assoluta o relativa². Per le famiglie di più persone l'importo massimo del beneficio è pari a **kM**.

La formula [1] consente ampi margini di scelta al *policymaker*. Le varianti possono dipendere, oltre che dalla soglia **M**, dalla definizione di reddito, dalla scelta della scala di equivalenza da utilizzare (per es., quella prevista dall'ISEE), dall'inserimento, fra i criteri di accesso, di un elemento di ricchezza (per es., utilizzando l'Indicatore della Situazione Patrimoniale dell'ISEE o una sua variante).

Un più ampio margine di flessibilità può essere inserito modificando leggermente la formula [1]:

$$[2] \quad \mathbf{B} = \mathbf{akM} - \mathbf{bY}, \quad \text{se: } \mathbf{akM} > \mathbf{bY},$$

$$\text{con: } \mathbf{a} > 0 ; \mathbf{k} \geq 1 ; 0 < \mathbf{b} < 1 ;$$

¹ L'Istat ha presentato in diverse occasioni (Audizioni parlamentari, note tecniche per il Servizio Studi del Senato) microsimulazioni degli effetti delle proposte presentate al Parlamento.

² La linea di povertà assoluta calcolata in Italia dall'Istat varia al variare della composizione del nucleo familiare, del territorio e del tipo di comune di residenza. Il tema della relazione tra la soglia di accesso **M** e la linea di povertà assoluta è un tema rilevante, ma molto complesso e di difficile gestione nel contesto dell'identificazione di criteri operativi di dispositivi finalizzati alla lotta alla povertà.

L'ulteriore parametro **a**, positivo, può essere fissato in modo da tener conto di esigenze non immediatamente riconducibili allo scopo particolare della politica, che è il contrasto della povertà monetaria, ma di cui occorre comunque tener conto. Per esempio, ponendo **a** inferiore all'unità si può calibrare l'importo del beneficio in relazione ad un vincolo di bilancio stringente, che limita le risorse ad un ammontare totale non sufficiente a soddisfare per intero le necessità di tutti i poveri. Al contrario, in presenza di risorse finanziarie più abbondanti si potrebbe stabilire per il parametro **a** un valore superiore a uno, estendendo così il sussidio a redditi di poco superiori alla soglia minima **M**, in modo da intervenire anche a vantaggio di famiglie che non sono ancora in condizioni di povertà assoluta, ma sono comunque a più alto rischio di impoverimento³.

2. Il Sostegno di Inclusione Attiva in attesa di approvazione parlamentare (ddl 2494)

Il testo del disegno di legge, nell'indicare l'obiettivo dello strumento che si vuole introdurre, da un lato richiama le caratteristiche desiderabili di una politica anti-povertà indicate dal dibattito e incorporate nelle proposte avanzate in precedenza, dall'altro, considerando la somma totale a disposizione (un miliardo di euro a regime), contiene indicazioni volte a limitare drasticamente la platea dei beneficiari, operando una selezione tra i soggetti, al di là dell'intenzione di adottare una misura *“di carattere universale”*.

Nonostante la selezione, la scarsità di risorse può comunque costringere a stabilire un importo unitario del beneficio limitato rispetto alla situazione di bisogno delle singole famiglie destinatarie, ponendo limiti alle finalità del provvedimento, che definisce lo stato di povertà come *“impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso”*, con un evidente riferimento alla nozione di povertà assoluta⁴.

Il testo della legge non precisa i criteri di calcolo del sussidio, ma impone che la misura sia *“unica a livello nazionale”*, escludendo quindi differenziazioni territoriali del sussidio. Quanto alla definizione di reddito, il testo stabilisce di utilizzare l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), inclusivo del patrimonio, precisando tuttavia che si debba tener conto del reddito *“effettivamente disponibile”*, quindi al netto delle imposte sui redditi, come sembra opportuno dal punto di vista teorico.

Anche i criteri di selezione dei beneficiari non vengono indicati. Il testo chiede tuttavia di assegnare il beneficio *“prioritariamente”* a famiglie *“con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione”*.

Infine, il disegno di legge chiede di formulare il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale prevedendo *“un graduale incremento del beneficio”* e *“una graduale estensione dei beneficiari”*, immaginando un possibile futuro aumento delle risorse disponibili.

3. Il Sostegno di Inclusione Attiva “provvisorio” nel 2016 (circolare INPS n. 133 del luglio 2016)

³ Il programma Europa 2020 dell'Unione Europea, considera le famiglie a rischio di povertà, misurata in termini relativi, come popolazione obiettivo delle politiche sociali.

⁴ In un'altra parte del testo si dice che *“nella definizione del beneficio si tiene conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà”*.

In attesa dell'approvazione definitiva, l'INPS ha indicato con una circolare in che modo verranno erogati i fondi disponibili per il SIA nel 2016, sulla base delle direttive contenute in un decreto del Ministro del Lavoro⁵. Il sussidio, in versione provvisoria, è pari a 80 euro mensili per ogni individuo della famiglia beneficiaria⁶. Se tale importo venisse confermato per la misura definitiva, con un miliardo di euro si possono stimare approssimativamente i potenziali beneficiari a regime in circa un milione e 40 mila persone, quasi un terzo dei poveri assoluti.

Criteri alternativi a quelli dell'INPS comportano importi inferiori del sussidio unitario oppure un minor numero di beneficiari.

Per limitare la platea dei beneficiari l'INPS ha stabilito criteri di accesso stringenti:

- nessun familiare deve essere titolare di NASPI, ASDI o di altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito dei disoccupati o della carta acquisti sperimentale (Social Card)
- non si devono possedere autoveicoli immatricolati nei dodici mesi antecedenti la richiesta o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc (250 cc in caso di motoveicoli) immatricolati nei 3 anni precedenti
- presenza di un minore di 18 anni, oppure di una persona con disabilità (e di almeno un suo genitore), oppure di una donna in stato di gravidanza
- ISEE inferiore o uguale a 3.000 euro; inoltre, altri eventuali trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale a qualunque titolo concesso dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni devono essere inferiori a 600 euro mensili

Un'ulteriore selezione sarà operata con una graduatoria, il cui punteggio sarà determinato in base alla composizione del nucleo familiare, alla presenza di disabili e di persone non autosufficienti e al reddito ISEE.

Rispetto allo schema ottimale, il disegno "provvisorio" previsto dalla circolare INPS implica sia violazioni dell'equità verticale, perché l'importo del beneficio non decresce gradualmente al crescere del reddito della famiglia beneficiaria e si azzer improvvisamente appena superata la soglia minima, sia violazioni dell'equità orizzontale, perché la scala di equivalenza implicita nel calcolo del sussidio è diversa da quella utilizzata per la prova dei mezzi, che invece impiega quella prevista dall'ISEE⁷.

4. Il Sostegno di Inclusione Attiva: elementi per un' applicazione graduale

Il testo del ddl prevede un'implementazione graduale della misura universale di povertà attraverso un Piano Nazionale di Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale, immaginata come un ampliamento nel corso degli anni sia degli importi sia del numero di beneficiari.

E' quindi opportuno definire il disegno della misura nella sua versione "finale", quella corrispondente ad una piena applicazione della volontà politica di contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

⁵ Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2016.

⁶ Soltanto per le famiglie con più di 5 persone, l'importo *pro capite* risulta inferiore agli 80 euro.

⁷ Inoltre, a parità di situazione di bisogno, fra due famiglie povere viene esclusa quella in cui, per es., non ci sono minori.

Il percorso pluriennale di applicazione graduale dovrebbe convergere verso un obiettivo precisato dalla legge. Una possibile proposta di integrazione del testo consiste quindi nel definire l'obiettivo finale, specificando le caratteristiche della misura che si adotterebbe in assenza vincoli di bilancio stringenti e, in secondo luogo, i parametri del percorso di adeguamento, da definirsi annualmente sulla base delle disponibilità finanziarie (e del numero di poveri).

A questo proposito, si può osservare che due proposte presentate in Parlamento, il Reddito di Cittadinanza (ddl 1148) e il Reddito Minimo Universale (ddl 1919), così come il Reddito di Inclusione Sociale dell'Alleanza contro la Povertà (nella versione del marzo 2016) possono essere considerati come casi particolari della formula [2]:

Prospetto 1. Confronto fra proposte alternative di sostegno dei redditi familiari

Parametri	Reddito Minimo Universale	Reddito di Cittadinanza	Reddito di Inclusione Sociale
M	500	500	500
a	0,40	1,56	0,80
b	1	0,9	0,9 (*)
k	Scala ISEE	Scala OECD modificata	Scala ISEE
Y	Reddito familiare (definizione ISEE) – affitto (inquilini) + rendita prima casa	Reddito familiare (definizione EUROSTAT) + affitto imputato prima casa	Reddito familiare (definizione ISEE) - 75% dell'affitto (inquilini)

(*) solo redditi da lavoro

In una precedente audizione, l'Istat aveva simulato sia gli effetti del Reddito Minimo Universale, sia di un'ipotesi di applicazione graduale del Reddito di Cittadinanza.

Nella variante di importo massimo (Reddito di Cittadinanza con parametro $a=1,56$), il sussidio mensile per una persona (780 euro) è di entità paragonabile alla soglia di povertà assoluta definita dall'Istat di un singolo adulto che vive in un'area metropolitana del Centro (783 euro nel 2015).

E' possibile quindi ipotizzare:

- 1) un criterio generale per la definizione della misura finale di contrasto universale stabilendo l'importo del beneficio sulla base della formula [2]
- 2) un criterio particolare di modulazione dell'importo, della soglia di intervento e della platea di beneficiari che consiste nel variare annualmente il parametro a della stessa formula⁸.

Procedendo in questo modo, si ha la garanzia di concentrare ogni anno le risorse disponibili, anche se scarse, sulle fasce di popolazione maggiormente bisognose di supporto. L'ulteriore indicazione di dare priorità a determinate tipologie familiari in condizioni di povertà – che costituisce una potenziale violazione

⁸ Sono da definire anche le scale di equivalenza, la definizione di reddito, i criteri annuali di adeguamento all'inflazione e, se lo si ritiene opportuno, i coefficienti di adeguamento alle differenze territoriali nel costo del paniere di povertà assoluta.

dell'equità orizzontale - può essere ottenuta, per es., aumentando di una determinata percentuale il valore del parametro **k** a seconda della presenza di minori, di anziani non autosufficienti etc.

Il beneficio spettante sarebbe definito come differenza fra la soglia di intervento e il reddito della famiglia richiedente, definito in un comma apposito⁹. Il reddito viene diminuito nella misura del (*per es.*) dieci per cento (parametro **b** della formula pari a 0,9). La soglia di intervento, se prevista uniforme sul territorio nazionale, potrebbe essere indicata in (*per es.*) pari ad un valore prefissato, moltiplicato per la scala di equivalenza (in una tabella allegata al testo della legge) e per un coefficiente di graduazione stabilito annualmente nel Piano Nazionale di Lotta alla Povertà e all'Esclusione sociale.

Se si volesse differenziare la soglia di intervento per avvicinare la policy al contrasto alla povertà assoluta così come definita dall'Istat (si veda l'Appendice alla fine del presente documento) sarebbe necessario tenere conto esplicitamente del differente costo del paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale nelle diverse aree del Paese, ed in particolare della componente riconducibile ai prezzi prevalenti nelle diverse aree del Paese.

Si potrebbe (*per es.*) considerare le soglie di povertà assoluta nelle tre grandi ripartizioni geografiche italiane di una particolare tipologia familiare presa come categoria di riferimento (oppure di tutte le tipologie familiari per i quali è differenziata la linea di povertà assoluta).

Ad esempio, sulla base delle linee di povertà del 2015 (si veda la relativa tavola riportata in Appendice), rispetto al beneficio per un singolo adulto che abiti in un'area metropolitana del Centro, i singoli di una metropoli del Mezzogiorno avrebbero un sussidio inferiore del 23% circa (e quelli del Nord ne riceverebbero uno superiore del 4%). Prendendo come riferimento una diversa tipologia familiare, si avrebbero coefficienti diversi.

5. Problemi aperti

Una decisione importante da adottare nel testo della legge è relativa alla scelta degli aspetti da precisare nel testo e quali delegare alla fase operativa.

E' possibile indicare la formula lineare [2] come un vincolo opportuno, da inserire nel testo legislativo, per garantire che qualsiasi sia l'ammontare totale di spesa a disposizione, questa venga concentrata sui più poveri.

Sembra anche opportuno che la legge indichi in modo trasparente, attraverso la specifica misura del parametro **a** della formula, l'importanza del vincolo finanziario, che limita le risorse disponibili indipendentemente dalle finalità generali e ultime del provvedimento (il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale).

⁹ Si noti che, poiché la scala di equivalenza è applicata all'importo della soglia di intervento, nella formula [2] il reddito della famiglia non deve essere reso equivalente. Si ottiene lo stesso risultato calcolando il sussidio come: $k(aM - bY^*)$, cioè moltiplicando per la scala di equivalenza la differenza fra la soglia di intervento aM e il reddito equivalente Y^* (moltiplicato per il parametro **b**).

Un eventuale aumento dei fondi disponibili nel Fondo Nazionale per la lotta alla povertà nel corso degli anni si rifletterebbe, normalmente, in aumenti di questo parametro e stabilirebbe la direzione di marcia senza ambiguità. In altri termini, la politica di contrasto della povertà potrebbe avere un chiaro obiettivo da raggiungere gradualmente.

Quanto alla scala di equivalenza k , è soprattutto necessario evitare che ne vengano usate due: una per calcolare il beneficio, l'altra per rendere equivalenti i redditi delle famiglie di diversa composizione.

Non è invece possibile indicare una scelta ottimale fra i diversi tipi di scale di equivalenza disponibili in letteratura. Si tratta di un elemento che può essere delegato all'esecutivo, anche in considerazione della necessità di semplificare la gestione amministrativa, oppure approfondito in vista della redazione del testo legislativo.

Poiché è impossibile evitare elementi di arbitrarietà nella stima econometrica delle scale di equivalenza (per es. nella definizione delle tipologie familiari), in letteratura vengono da tempo utilizzate scale "convenzionali", come quella dell'OECD. Una soluzione possibile consiste nell'adottare anche per il Sostegno di Inclusione Attiva la scala di equivalenza convenzionale utilizzata per l'ISEE, che in generale è uguale al numero dei componenti della famiglia elevato alla potenza 0,65.

E' opportuno per la trasparenza del processo decisionale che le eventuali deviazioni da questo schema universalistico, per esempio priorità o preferenze accordate a particolari tipologie di famiglie, siano esplicitamente indicate dalla legge come valori specifici della scala di equivalenza. Un modo per indicare in modo trasparente eventuali trattamenti preferenziali consiste quindi nell'indicarli come aumenti del parametro k , a seconda di determinate caratteristiche familiari (per esempio, la presenza di minori).

Un aspetto rilevante riguarda la definizione di reddito familiare più opportuna. La soluzione ottimale dovrebbe considerare il reddito disponibile, cioè al netto delle imposte (come peraltro richiede il ddl nella sua versione attuale).

Si pone pertanto il problema di come scegliere fra diverse possibili soluzioni alternative per quanto riguarda la misura del reddito "figurativo" delle abitazioni occupate dai proprietari e, inoltre, per la quota di patrimonio da considerare (eventualmente al netto di "franchigie").

Data la complessità dell'argomento, il riferimento all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente potrebbe essere il più opportuno, almeno in via provvisoria, con eventuali correzioni relative al trattamento delle imposte sui redditi, della casa occupata dai proprietari e alla quota di patrimonio, facilmente implementabili dall'amministrazione.

Un aspetto cruciale, già accennato in precedenza, riguarda il rapporto fra la soglia di intervento (pari all'importo massimo del sussidio finanziabile con le risorse a disposizione) e la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat.

Dal punto di vista matematico, non è un problema porre la soglia di intervento uguale ad una specifica linea di povertà assoluta. Anche in questa ipotesi, occorre comunque decidere fra diverse opzioni alternative. La più importante è se considerare una singola soglia di povertà, riferita p.es. ad un singolo adulto che vive nel Centro in un'area metropolitana (pari a 783 euro), per poi moltiplicarla per una scala di equivalenza (per es. ISEE, OECD...) oppure se usarle tutte. In quest'ultimo caso, la soglia di intervento sarebbe diversa a seconda della tipologia familiare, del tipo di comune e della ripartizione, che significa di fatto usare la scala di

equivalenza "implicita" nelle linee di povertà (un'altra opzione è accorpate - con una media aritmetica o ponderata - le linee di povertà per ripartizioni e tipi di famiglia, trascurando la differenza fra tipi di comune).

L'unica opzione che sembra sconsigliabile, per la sua incoerenza, è quella che consiste nell'usare la scala di equivalenza della povertà assoluta per le soglie di intervento e un'altra scala (per es. quella ISEE) per differenziare l'importo del beneficio a seconda del numero di componenti.

Un'alternativa ulteriore è stabilire un importo "base" arbitrario, per esempio 500 euro mensili (come nel Prospetto 1), ammettendo che, attraverso la definizione del parametro **a** della formula [2], ci si avvicini o meno alla linea di povertà assoluta di una particolare tipologia familiare di riferimento.

Per quanto riguarda l'adeguamento del sussidio all'inflazione, questo sarebbe automaticamente garantito se si precisasse nel testo della legge che la soglia di intervento **M** dev'essere calcolata annualmente sulla base della soglia di povertà assoluta dell'Istat.

Un ulteriore problema da esplorare è se e come differenziare il sussidio fra inquilini e proprietari di casa a parità di reddito disponibile monetario.

Le opzioni riguardano essenzialmente quale sia la definizione di reddito familiare (ed eventualmente di ricchezza) più opportuna: (i) netto disponibile **più** i fitti imputati delle abitazioni occupate dai proprietari (definizione Eurostat/Eu Silc); (ii) netto disponibile **meno** gli affitti pagati dagli inquilini (come nella proposta REIS - Reddito di Inclusione Sociale); (iii) netto disponibile più una quota del patrimonio, inclusa la prima casa eventualmente ridotta di un importo minimo esente, cioè di una "franchigia" (soluzione ISEE).

Un altro approccio consiste nel verificare se si possono calcolare le linee di povertà separatamente per proprietari e inquilini (distinguendo per ripartizione, tipo di famiglia e, forse, tipo di comune). Gli effetti di questi dettagli sono così rilevanti sul piano dell'equità che sembra preferibile vincolare l'esecutivo ad un approccio predefinito.

6. Un'ipotesi di applicazione

*[In una parte precedente del testo della legge, qui indicata genericamente come articolo x, si dispone che il Governo determini annualmente (per es. nella Legge di Bilancio) l'ammontare dei fondi disponibili per i trasferimenti monetari previsti dal Piano Nazionale di Lotta alla Povertà, distinti da quelli necessari al finanziamento di eventuali servizi alla persona e delle spese di gestione, e in relazione alle disponibilità finanziarie indichi la "quota finanziabile" del Sostegno di Inclusione Attiva (cioè il parametro **a** della formula)]*

Il sussidio viene erogato sulla base dei seguenti criteri¹⁰:

Il sussidio monetario erogato alla singola famiglia beneficiaria è pari alla differenza fra la "soglia di intervento", moltiplicata per la quota finanziabile di cui all'articolo x, e il "reddito familiare di riferimento" moltiplicato per un coefficiente di graduazione pari al, per es., novanta per cento (nella formula **b** = 0,9).

¹⁰ Se per "Sostegno di Inclusione Attiva" si intende l'insieme degli interventi (compresa eventuale formazione professionale e altri servizi alla persona), allora conviene chiamare "sussidio" la parte monetaria della misura.

La “soglia di intervento” è pari alla soglia di povertà assoluta di un adulto residente in un’area metropolitana del Centro, considerata al netto della componente che misura il costo dell’affitto (pari a 394 euro nel 2015), moltiplicata per la scala di equivalenza ISEE [rif. alla normativa ISEE]¹¹.

Il “reddito familiare di riferimento” è pari all’Indicatore della Situazione Reddituale ISEE al netto dell’Irpef di competenza sul reddito complessivo [rif. alla normativa ISEE]¹².

Per le famiglie proprietarie e usufruttuarie della casa di abitazione, il “reddito familiare di riferimento” è in ogni caso considerato al netto sia del reddito figurativo della prima casa, anche se fosse incluso nell’imponibile dell’Irpef, sia delle eventuali spese per il mutuo-casa, divise per il coefficiente di graduazione. Per le famiglie di inquilini, il “reddito familiare di riferimento” è considerato al netto delle spese di affitto, divise per il coefficiente di graduazione. Le spese per il mutuo-casa e per gli affitti sono detraibili dal reddito di riferimento fino ad un importo massimo pari, per es., al costo dell’affitto incluso nel paniere di povertà assoluta aumentato del, per es., 15 per cento.

Il beneficio viene erogato a famiglie con un Indicatore della Situazione Patrimoniale ISEE (da considerarsi in ogni caso al netto del valore patrimoniale, anche figurativo, della prima casa) che non risulti superiore a, per es., dieci volte l’importo della “soglia di intervento”, oppure venti volte il valore della componente affitto nel paniere di povertà¹³.

Il prospetto seguente riporta una sintesi del dispositivo:

Prospetto 2. Ipotesi di applicazione del Sostegno di Inclusione Attiva (valori da precisare)

Parametri	Definizioni	Valori
M	Soglia di intervento mensile (pari alla soglia di povertà Istat per un singolo residente in un Area Metropolitana del Centro, al netto del costo dell’affitto)	394 euro
a	Quota finanziabile annuale	[*]
b	Coefficiente di graduazione	0,9
k	Scala di equivalenza	Scala ISEE
Y	Reddito familiare = Indicatore Situazione Reddituale ISEE [**] - affitto (inquilini) - eventuale reddito figurativo prima casa e mutuo (proprietari)	Dichiarati dal richiedente

[*] Da stabilirsi annualmente, sulla base del numero di richiedenti atteso e delle risorse disponibili

[**] Il reddito è in ogni caso da considerarsi al netto di redditi figurativi della prima casa, anche se inclusi nell’imponibile Irpef

¹¹ In alternativa, si può fare riferimento a soglie di povertà distinte per macroaree (Nord, Centro, Mezzogiorno), sempre riferite alla tipologia familiare di riferimento costituita da un adulto che vive in un area metropolitana.

¹² Si può considerare anche una percentuale del patrimonio ISEE da sommare all’indicatore reddituale, oppure utilizzare la situazione patrimoniale dell’ISEE come soglia di accesso al sussidio, per esempio limitandolo alle famiglie con patrimonio ISEE inferiore a 10 mila euro.

¹³ Criteri patrimoniali più stringenti possono rivelarsi inefficaci, data la possibilità di trasferire i titoli di proprietà a persone di fiducia non conviventi. Il rischio è di penalizzare, a parità di bisogno, solo quelle famiglie che non hanno nessun amico o parente cui trasferire il patrimonio. Per lo stesso motivo, sembra poco raccomandabile il riferimento alla proprietà di automobili o altri mezzi di locomozione.

Appendice: le stime Istat della povertà assoluta

- ✓ Le soglie di povertà assoluta sono state ottenute sulla base del valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. E' costituito da tre componenti: alimentare, abitazione e residuale.

La componente alimentare è basata sui fabbisogni individuali (per classe di età- 0-3, 4-10, 11-17, 18-59, 60-74, 75+) in base ai Livelli di Assunzione Raccomandati (definiti nel 1995) e il suo valore monetario è definito attraverso i prezzi dei singoli beni a livello ripartizionale.

La componente abitazione include: l'affitto (rispetto ad un'ampiezza minima per numero di componenti definita per legge – d.m. 1975 per abitabilità), l'energia elettrica (consumo minimo per numero di componenti e tipo di elettrodomestici- autorità per l'energia elettrica e gas); il riscaldamento (definito per ampiezza dell'abitazione, ripartizione geografica ed età dei componenti); i beni durevoli (lavatrice, frigorifero, tv, cucina economica). Il valore monetario dell'affitto è stato stimato per ripartizione geografica e dimensione del comune di residenza; quello dell'energia elettrica è definito a livello nazionale; quello del riscaldamento è stato stimato per ampiezza dell'abitazione, ripartizione e numero componenti; per i beni durevoli è stata stimata la quota di ammortamento sulla base dei prezzi calcolati a livello ripartizionale.

La componente residuale include i beni e servizi per garantire il minimo in termini di conduzione dell'abitazione (mobili, utensili, prodotti per la pulizia e simili), abbigliamento, trasporto, sanità, istruzione, comunicazioni ed è definita in base al numero dei componenti. Il valore monetario è stato stimato come quota del valore della componente alimentare, distintamente per età dei componenti.

- ✓ La soglia di povertà (ottenuta come somma del valore delle singole componenti del paniere) varia dunque per tipologia familiare (ampiezza per età), ripartizione e ampiezza del comune di residenza.

Più in dettaglio:

- la componente alimentare varia per tipologia familiare (ampiezza per età) e ripartizione di residenza;
- Il valore dell'affitto varia per ampiezza familiare, ripartizione e tipologia comunale (Area metropolitana, Grandi comuni, Piccoli comuni);
- Il valore dell'energia elettrica varia per ampiezza della famiglia;
- la quota di ammortamento per i beni durevoli varia per ripartizione di residenza;
- il valore del riscaldamento varia per tipologia familiare (ampiezza per età) e ripartizione di residenza;
- la componente residuale varia per tipologia familiare (ampiezza per età) e ripartizione di residenza.

Di seguito si riportano alcuni esempi, sui dati 2005, relativi alla variazione della soglia in funzione delle variabili che ne determinano il valore:

1. posto pari a 100 il valore della soglia del nord (la più elevata), le soglie si attestano in media a 92,8 (min 92,1 e max 94,4) nel Centro e a 77,3 nel Mezzogiorno (min 74,2 e max 78,3);
2. posto pari a 100 il valore della soglia nelle Aree Metropolitane (la più elevata), le soglie si attestano in media a 96,2 (min 94,5 e max 97,6) per i grandi comuni e a 91,4 (min 88,2 e max 93,6) per i piccoli;

3. posto pari a 100, per ciascuna tipologia familiare, il valore della soglia nel Nord-Area Metropolitana (la più elevata), la soglia nel Mezzogiorno per i piccoli comuni (soglia più bassa) scende in media a 70.8 (min 65,8 e max 72,5);
 4. posto pari a 100 il valore della soglia per 1 componente adulto (18-59), quella del componente tra i 60-74 anni scende a in media a 96 (min 95,6 e max 96,4) e quello dell'ultrasettantaquattrenne a 90.6 (min 89,8 e max 91,6);
 5. posto pari a 100 il valore del paniere per una coppia (2 adulti 18-59) con un ragazzo tra 11 e 17 anni, quello della coppia con un figlio tra 4 e 10 anni scende in media al 96.4 (min 96,1 e max 96,7) e quello della coppia con un figlio tra 0 e 3 anni a 89m (min 88,2 e max 89,8)
 6. posto pari a 100 il valore della soglia per 1 componente adulto (18-59), quella di due componenti della stessa età è in media pari a 139,3 (min 137.2 e max 141.7) e quella di tre a 174,5 (min 170.6 e max 179.1).
- ✓ Nel tempo la rivalutazione monetaria del paniere viene effettuata per ripartizione geografica utilizzando gli indici dei prezzi specifici di ciascun bene.

Nel 2015, le soglie di povertà - valori nominali - sono mediamente più elevate di quelle del 2005 del 17,9%, la variazione minima è pari al 16,3 (famiglie di 5 componenti nei piccoli comuni del Nord) e quella massima al 20,5% (anziano 75 anni o più nelle aree metropolitane del Centro). Nel Nord in media la variazione è stata del 17,1%, nel Centro del 18,3% e nel Mezzogiorno del 18,2%.

Di anno in anno, i rapporti tra le varie soglie si modificano quindi per effetto di tale dinamica.
Ad es. nel 2015 (rifacendosi agli esempi precedenti):

- i valori al punto 1 dell'elenco precedente passano da 92,8 a 94,1 e da 77,3 e 78;
- i valori al punto 2 passano da 96,2 a 96,1 e da 91,4 a 91,3;
- il valore al punto 3 passa da 70,8 a 71,5
- i valori al punto 4 passano da 96 a 96.2 e da 90.6 a 91
- i valori al punto 5 passano da 96,4 a 96.5 e da 89 a 91