

**Sostegno del reddito e lotta alla  
povertà in Italia: le politiche  
pubbliche in tempo di crisi**

*Massimo Baldini, Stefano Toso*

CAPPaper n. 104  
giugno 2013



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

# Sostegno del reddito e lotta alla povertà in Italia: le politiche pubbliche in tempo di crisi<sup>1</sup>

Massimo Baldini<sup>2</sup>, Stefano Toso<sup>3</sup>

Giugno 2013

## Abstract

This paper reviews the impact on the distribution of households' living standards (in terms of occupation, inequality and poverty) of the great recession in Italy, the evolution of labour market policies and social assistance over the last year and their effectiveness in facing the social consequences of the crisis. Also due to the severe consolidation of public finances in the short-medium run, the ongoing crisis has been handled so far with temporary measures which do not have reduced the categorical character of the Italian welfare state. However, first steps of a strategy reform in labour market policies and social assistance have been enacted or are going to be introduced, namely new income support schemes for job-losers, measures aimed to contrast extreme poverty and a revision of targeting welfare criteria. This paper critically examines the reform strategy, pointing out its potentialities and flaws.

Keywords: Italy, Labour market policies, Social Assistance, inequality, poverty

---

<sup>1</sup> Una versione ridotta del presente lavoro è in corso di pubblicazione nel volume curato da A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino.

<sup>2</sup> Dipartimento di Economia, Università di Modena e Reggio Emilia e CAPP.

<sup>3</sup> Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna e CAPP.

## 1. *Introduzione*

Le evidenze dell'impatto della recessione sulle condizioni delle famiglie italiane segnalano una tendenza al peggioramento degli indici distributivi, con particolare riferimento alla povertà e all'esclusione sociale, a partire dal 2011. Sebbene la crisi non abbia finora esercitato effetti omogenei sulla popolazione, incidendo maggiormente sulle condizioni di alcuni gruppi tradizionalmente in difficoltà (nuclei con capofamiglia giovane e residenti in affitto, immigrati privi di qualificazioni, famiglie numerose), l'elevata incertezza sui tempi e sull'intensità della ripresa, la nuova contrazione dei livelli dell'attività economica nel 2012 e il peggioramento delle prospettive occupazionali per il prossimo biennio non disegnano scenari incoraggianti di breve periodo.

Questo lavoro esamina le più recenti informazioni statistiche disponibili sulle conseguenze economiche e sociali della crisi nel nostro paese, anche in relazione all'azione anticiclica, automatica e discrezionale, svolta dalle politiche a sostegno del reddito, dell'occupazione e di contrasto della povertà. Successivamente, si prendono in esame i principali provvedimenti, adottati o in via di definizione anche sperimentale, e le prospettive di riforma riguardanti due settori di spesa pubblica posti sotto stress dalla crisi, gli ammortizzatori sociali e la spesa per assistenza.

## 2. *Le conseguenze della crisi su occupazione, reddito disponibile delle famiglie e distribuzione delle risorse*

La crisi economica iniziata nella seconda parte del 2007 continua a produrre effetti pesanti sui livelli di attività e di occupazione del nostro paese: dopo un calo complessivo del 6,3% nel biennio 2008-2009 e un moderato recupero in quello successivo (+1,7% nel 2010, +0,4% nel 2011), l'andamento del prodotto interno lordo in volume nel corso del 2012 ha mostrato una nuova contrazione del 2,4%<sup>4</sup>. Tale diminuzione ha vanificato la ripresa dei due anni precedenti, tanto da riportare la produzione totale di beni e servizi dell'economia ad un livello del 5,8% inferiore a quello del 2008. Il dato per il 2012 è doppiamente negativo se si considera che nello stesso anno il Pil dei paesi membri dell'Unione europea (UE-27) ha segnato una flessione molto più contenuta (-0,6%) e quello delle maggiori economie industrializzate ha registrato tassi di variazione di segno opposto: +2,2% negli Stati Uniti, +1,9% in Giappone, +0,7% in Germania e +0,2% nel Regno Unito.

In un quadro congiunturale depresso, il tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro, che si era mantenuto stabile nel 2011, ha nuovamente mostrato una flessione, passando dal 57% del 2011 al 56,8% del 2012, con una diminuzione di 69mila unità. La flessione consolida il trend negativo del quinquennio: nel febbraio 2008 gli occupati totali erano 23,4 milioni; cinque anni dopo, nel febbraio 2013 (il periodo più recente per cui sono disponibili dati al momento in cui si scrive) sono 22,7 milioni, 681mila in meno. L'occupazione maschile ha perso 819mila unità, quella femminile ne ha guadagnate 148mila: mentre il tasso di occupazione maschile è crollato dal 70,6% al 65,9%, quello femminile è rimasto stabile (da 47,2% a 47,1%).

La lettura dei tassi di occupazione mostra dati interessanti non solo per genere ma anche per fascia di età e nazionalità, riflettendo sia l'effetto della crisi sia altri cambiamenti in corso nella società italiana. Tra il 2008 ed il 2012, ad esempio, il tasso di occupazione è diminuito per tutte le classi di età decennali comprese tra 25 e 54 anni, ma è aumentato per le persone tra 55 e 64 anni di entrambi i sessi. Tutti i giovani fino a 44 anni, sia maschi che femmine, hanno tassi di occupazione in calo, soprattutto gli uomini, ma per le donne tra 45 e 54 anni la quota di occupate è aumentata, a differenza del corrispondente gruppo di età maschile. Nel corso del 2012 la riduzione del numero degli occupati italiani ha interessato la sola componente maschile e le fasce d'età 15-34 anni e 35-

---

<sup>4</sup> Se non diversamente precisato, i dati sono tratti dai siti dell'Istat (<http://dati.istat.it>) ed Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>).

49 anni; è proseguita invece la crescita degli occupati tra gli ultra 50enni, in relazione all'innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione di vecchiaia. La crisi, insomma, ha colpito duramente soprattutto i giovani e tra essi in particolare i lavoratori maschi, mentre le donne si sono adattate meglio. L'occupazione sta invece aumentando tra gli anziani, anche a seguito delle riforme del sistema pensionistico. La flessione dell'occupazione nel 2012 riflette anche la differente dinamica delle componenti italiana e straniera: un calo di 151mila unità tra gli occupati italiani, a fronte di un aumento di occupati stranieri (+83mila unità), il cui tasso di occupazione scende tuttavia di quasi due punti percentuali assoluti, dal 62,3% al 60,6%. Nel 2012 il calo dell'occupazione ha riguardato i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (-99mila unità) e gli indipendenti (-42mila unità), mentre è aumentato il numero dei lavoratori dipendenti a termine (+72mila unità). I settori di attività che più hanno risentito della perdita di posti di lavoro sono le costruzioni, con un calo di 93mila unità (-5,0%), concentrato nel Mezzogiorno, e l'industria in senso stretto, dove l'occupazione si è ridotta di 83mila unità (-1,8%), soprattutto nelle imprese di medie dimensioni collocate nel Centro-nord del paese. Viceversa, è continuata la crescita degli occupati nel settore terziario (+109mila unità), avendo il comparto dei servizi alle famiglie più che compensato la riduzione verificatasi nei servizi generali della pubblica amministrazione. Il 2012 ha registrato un'ulteriore discesa dell'occupazione a tempo pieno (-423mila unità), solo in parte compensata dal parallelo incremento di quella a tempo parziale, aumentata di 355mila unità.

L'andamento negativo del Pil, unitamente all'espansione dell'offerta di lavoro, ha continuato a spingere verso l'alto la disoccupazione, che nella media del 2012 ha raggiunto il 10,7%, un valore maggiore di 2,3 punti percentuali assoluti rispetto al 2011 (con un aumento di 636mila unità) e di 4,2 punti percentuali assoluti rispetto al febbraio 2008. L'incremento registrato nel 2012 ha riguardato entrambi i sessi, tutte le ripartizioni geografiche (ma in particolare il Mezzogiorno dove il tasso è salito dal 13,6% al 17,2%) e soprattutto gli ultra 35enni ex-occupati. La quota di disoccupati di lunga durata (dodici mesi o più) è anch'essa aumentata, da un anno all'altro, dal 51,3% al 52,5%, così come il tasso di disoccupazione giovanile, salito al 35,3% (+6,2 punti percentuali assoluti), con un picco nel Mezzogiorno, dove tra le donne nella fascia 15-24 anni ha raggiunto il 49,9%. In aumento anche il tasso di disoccupazione tra gli stranieri, salito nel giro di un anno dal 12,1% al 14,1%. All'aumento del numero dei disoccupati ha contribuito in modo significativo il calo degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-586mila unità), in conseguenza della forte diminuzione della componente italiana (-670mila unità), solo parzialmente compensata dalla crescita di quella straniera (+83mila unità). Il calo della popolazione inattiva è da mettere in relazione alla maggiore partecipazione al mercato del lavoro dei giovani nella fascia 15-24 anni e, soprattutto, delle donne tra i 25 e 54 anni e dei soggetti nella fascia 55-64 anni. All'incremento dell'offerta di lavoro dei giovani hanno contribuito la contrazione dei tassi di scolarità e la più intensa ricerca di occupazione, mentre per quanto riguarda gli ultra 55enni è verosimile che l'aumento del tasso di attività sia stato favorito dal citato inasprimento dei requisiti per l'accesso alla pensione.

Dopo la flessione dell'anno precedente, il 2012 ha segnato un nuovo aumento del ricorso alla cassa integrazione. La debolezza della domanda di lavoro dipendente si è infatti riflessa non solo in un più esteso uso del part-time e in una riduzione delle ore di straordinario, ma anche in un incremento (+12%) delle ore autorizzate della Cassa integrazioni guadagni (Cig), salite a 1,09 mld. di ore, di poco sotto al picco record del 2010 (1,2 mld.). In particolare, nel 2012 le ore di Cig autorizzate sono state, rispettivamente, 336 mln. per la Cig ordinaria (+46%), 400 mln. per quella straordinaria (-5%) e 355 mln. per quella in deroga (+11%), per un totale di circa 2 mln. di lavoratori coinvolti. In termini di ore autorizzate, i settori che più hanno fatto ricorso allo strumento sono stati la meccanica (350 mln.), il commercio (169 mln.) e l'edilizia (107 mln.); le regioni più coinvolte sono risultate la Lombardia, il Piemonte e il Veneto.

Le fonti statistiche aggregate sul reddito disponibile delle famiglie mostrano come nel 2012 il potere d'acquisto delle famiglie consumatrici, ossia il reddito disponibile delle famiglie

consumatrici in termini reali, sia diminuito del 4,8%. Tale riduzione è riconducibile soprattutto al peggioramento delle condizioni sul mercato del lavoro e all'incremento della pressione tributaria. Se si considera che la risalita del reddito disponibile nel biennio 2010-2011 aveva riportato il suo valore nominale appena al di sopra di quello del 2008 (+0,4% nel confronto tra 2011 e 2008), la nuova battuta d'arresto dell'economia nel 2012 è destinata ad acuire la stagnazione dei redditi nominali delle famiglie, in atto ormai da più d'un decennio. L'elevata incertezza sui tempi e sull'intensità della ripresa e il parallelo peggioramento delle prospettive occupazionali per il biennio non disegnano scenari a breve-medio termine incoraggianti: stime di fonte Banca d'Italia prevedono un'ulteriore riduzione dell'attività economica nel 2013 (-1%) e il ritorno alla crescita solo nel secondo semestre; il prodotto interno lordo tornerebbe tuttavia ad espandersi su base annua solo nel 2014 (+0,7%). Se tale scenario fosse confermato, alla fine del 2014 il livello del Pil risulterebbe ancora inferiore di quasi sette punti percentuali assoluti rispetto al picco del 2007. Il graduale recupero dell'attività produttiva permetterebbe di stabilizzare il mercato del lavoro, ma solo nel 2014: il tasso di occupazione dovrebbe infatti ulteriormente ridursi nel 2013 di circa l'1% e ristagnare nell'anno successivo, mentre nel 2014 il tasso di disoccupazione dovrebbe toccare il 12% [Banca d'Italia 2013].

Quali effetti sta producendo la crisi produttiva e occupazionale sulla diseguaglianza e sulla povertà economica? La domanda può sembrare retorica alla luce di dati che, nell'evidenziare come la crisi abbia finora colpito le fasce più deboli del mercato del lavoro e determinato una stagnazione del reddito disponibile delle famiglie, lasciano supporre un allargamento della forbice tra ricchi e poveri e un progressivo ma generalizzato processo di impoverimento. Chiedersi se, e in che misura, la recessione dell'economia italiana stia determinando una maggiore concentrazione delle risorse e un inasprimento della povertà non è, in realtà, banale. Le analisi accumulate finora sull'argomento forniscono, infatti, un quadro di non semplice decifrazione: sia perché, pur in presenza di un peggioramento delle condizioni economiche di specifiche tipologie di soggetti, gli indicatori di diseguaglianza e povertà presentavano una sostanziale stabilità rispetto ai valori pre-crisi; sia perché è impossibile monitorare tempestivamente l'andamento delle variabili distributive, a causa dell'inevitabile ritardo tecnico con cui vengono diffuse informazioni statistiche aggiornate. Verrebbe da dire, riprendendo una fonte che non può essere certo sospettata di scarsa attenzione verso il tema dell'equità, che «sui fenomeni della povertà economica e dell'esclusione sociale, non è sempre agevole distinguere la realtà dei fatti dagli stereotipi diffusi e dalle 'mitologie della miseria' create e veicolate dai media» [Caritas 2012].

Le evidenze empiriche più recenti sulla diseguaglianza dei redditi confermano il quadro di non semplice decifrazione di cui sopra. Tanto l'indice di Gini, quanto il rapporto interquintilico<sup>5</sup>, gli indicatori tradizionalmente impiegati da Eurostat per misurare la diseguaglianza dei paesi membri dell'Unione, mostrano per l'Italia nel 2011 valori sostanzialmente in linea, se non addirittura inferiori, con quelli pre-crisi: l'indice di Gini ad esempio, pur in presenza di lievi oscillazioni, di segno anche opposto, da un anno all'altro, passa dal 32,2% del 2007 al 31,9% del 2011. Sebbene i dati più recenti (indagine Eu-Silc 2011) si riferiscano ai redditi percepiti nel 2010, e quindi non scontino l'impatto più recente della crisi né tantomeno gli effetti depressivi prodotti dalle manovre di consolidamento fiscale della seconda parte del 2011, va ricordato che la stabilità della diseguaglianza nei redditi familiari è un fenomeno osservabile fin dalla seconda metà degli anni novanta e riflette una serie di fattori che hanno operato in direzioni opposte: una tendenziale crescita nella diseguaglianza della distribuzione *primaria* dei redditi (quella cioè che si determina sui mercati), da un lato, l'aumento del numero di soggetti che percepiscono un reddito, grazie all'incremento del tasso di occupazione (soprattutto femminile) e della popolazione anziana che riceve una pensione, dall'altro. Ciascuno di questi fattori ha determinato effetti di non sempre facile interpretazione sulla distribuzione *secondaria* dei redditi, ossia al netto dell'azione redistributiva del settore pubblico, ma non ne ha alterato il trend stazionario di medio periodo.

---

<sup>5</sup> Il rapporto interquintilico è pari al rapporto tra il reddito posseduto dal 20% più ricco della popolazione e il 20% più povero.

Se le fonti statistiche disponibili non accreditano finora l'ipotesi di un incremento delle diseguaglianze di reddito in Italia a seguito della crisi, il 2011 rappresenta invece un punto di svolta per quanto riguarda l'andamento della povertà. Assumendo come riferimento l'indicatore di povertà o esclusione sociale della Strategia europea 2020, che affianca alla misura tradizionale del rischio di povertà relativa una stima delle dimensioni non monetarie della povertà (la deprivazione materiale grave) e delle situazioni di esclusione dal mercato del lavoro<sup>6</sup>, il 2011 segna per l'Italia un deciso deterioramento della situazione, che interrompe la serie stazionaria precedente. Nel 2011 sono in condizioni di povertà o esclusione sociale il 28,4% delle persone residenti nel nostro paese, un valore maggiore di quasi quattro punti quello del 2010 (pari al 24,6%). Su base territoriale, l'incremento è vistoso nelle macro-aree meridionali del paese (Sud e Isole), dove l'indice sale rispettivamente di sei (dal 39% al 45%) e otto punti (dal 40,9% al 49%). Incrementi di tale ordine di grandezza confliggono con quelli che si registrano in altri paesi e nella media europea (UE-27), che passa dal 23,4% al 24,2%, con un incremento quindi di meno di un punto percentuale assoluto. L'Italia si segnala, quindi, non solo per un livello di povertà o esclusione sociale comparativamente alto in ambito europeo ma anche per un tasso di variazione nel 2011 superiore a quello del resto dell'Unione.

L'incremento nel 2011 dell'indice sintetico di povertà o esclusione sociale nel nostro paese è dovuto all'aumento della quota di persone a rischio di povertà, che passa dal 18,2% del 2010 al 19,6% nell'anno successivo, ma soprattutto al forte incremento della deprivazione materiale grave, che sale nello stesso periodo dal 6,9% all'11,2%. Sostanzialmente trascurabile è invece il contributo che proviene dal terzo indicatore, la bassa intensità di lavoro, che passa dal 10,2% del 2010 al 10,5% nel 2011.

Per quanto concerne la deprivazione materiale grave, è interessante notare come essa risulti non solo più alta del corrispondente valore della UE-15 (11,2% contro 6,1%) ma anche di quello della UE-27 (8,8%): il dato è eclatante poiché negli anni passati il valore per l'Italia era sempre stato inferiore a quello dell'Unione a 27 paesi, notoriamente influenzato dall'elevata deprivazione materiale dei paesi dell'Est europeo. Un ulteriore aspetto degno di nota è che l'impennata di tale indicatore nel nostro paese si contrappone al trend stazionario del periodo precedente, 2005-2010, che comprende l'inizio della crisi. L'incremento della deprivazione materiale è probabilmente da mettere in relazione al protrarsi della recessione e alla necessità delle famiglie di fronteggiare il ridotto potere d'acquisto del proprio reddito disponibile con una diminuita propensione al risparmio, che nel 2010 è scesa fino al 9,7%, una riduzione di 3,3 punti percentuali assoluti rispetto al 2008. La minor propensione al risparmio si è verosimilmente accompagnata a strategie di contenimento della spesa per beni soprattutto voluttuari, il tempo libero e le vacanze. Sebbene la contrazione del tasso di risparmio delle famiglie sia un fenomeno di lungo termine (era il 23,8% del reddito disponibile lordo nel 1991), essa si è fatta particolarmente sentire tra i nuclei familiari a reddito basso: tra il 2008 e il 2010 il quarto più povero delle famiglie per reddito disponibile equivalente ha visto azzerare il proprio tasso di risparmio (dal 4,5% allo 0,6%), un evento in precedenza verificatosi solo durante la recessione del 1993, mentre è aumentata di 3 punti in questa fascia di popolazione la percentuale di famiglie con reddito inferiore al consumo (risparmio negativo), ora pari al 22% [Bartiloro, Rampazzi 2013].

---

<sup>6</sup> I tre indicatori messi a punto nel 2010 in sede europea per monitorare l'area della povertà e dell'esclusione sociale a livello comunitario sono i seguenti: 1) si considerano a *rischio di povertà* le persone che vivono in famiglie con reddito familiare disponibile (ossia al netto dei trasferimenti sociali e delle imposte) equivalente inferiore al 60% del reddito mediano (esclusi i fitti imputati) del paese di residenza. La scala di equivalenza adottata è la cosiddetta «Ocse modificata», che assegna valore 1 al primo adulto della famiglia, 0,5 ad ogni altro membro della famiglia di età non inferiore a 14 anni e 0,3 a tutti gli altri; 2) sono in condizioni di *grave deprivazione materiale* i soggetti che vivono in famiglie con almeno 4 dei seguenti sintomi di disagio: non poter sostenere spese impreviste, non potersi permettere una settimana di ferie, avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti, non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione e non potersi permettere la lavatrice, la tv a colori, il telefono e l'automobile; sono considerate a *bassa intensità di lavoro* le persone che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 lavorano meno di un quinto del loro tempo. Coloro che si trovano in *almeno* una delle tre condizioni appena citate sono considerati *poveri o socialmente esclusi*.

Ulteriori evidenze empiriche, acquisite in corso d'anno, sembrano confermare la tendenza verso un peggioramento degli indici distributivi in corrispondenza del protrarsi della crisi. Un primo dato riguarda la concentrazione della ricchezza complessiva (finanziaria e reale, al netto delle passività) che nel periodo 2008-2010 ha ripreso a crescere, dopo l'inversione del biennio precedente. La percentuale di ricchezza netta posseduta dal decile più ricco delle famiglie italiane è infatti passato dal 44% al 46,1%, così come quella detenuta da chi percepisce un reddito elevato (il quarto più ricco delle famiglie per reddito disponibile equivalente), che è aumentata dal 54,9% al 58,3%. Il 2010 (l'ultimo anno per il quale si hanno informazioni sulla distribuzione della ricchezza in Italia) ha anche segnato il minimo storico per quanto riguarda la quota di patrimonio finanziario (lordo) posseduta dai nuclei con capofamiglia giovane (con meno di 35 anni), scesa al 4%, a fronte di una rappresentatività di tale tipologia familiare sul totale della popolazione del 10%. Il dato è da mettere in relazione alla citata forte riduzione della propensione al risparmio e alle difficoltà reddituali che hanno colpito in modo particolare le giovani generazioni.

Il contemporaneo riferimento a variabili di flusso (il reddito) e di stock (la ricchezza) permette di esaminare un altro fenomeno legato alla crisi: la vulnerabilità finanziaria delle famiglie. L'inclusione della ricchezza tra le variabili che definiscono la vulnerabilità finanziaria è di grande interesse poiché dà conto del ruolo di ammortizzatore che il patrimonio riveste in caso di difficoltà economiche, soprattutto in quelle tipologie familiari in cui il principale (o unico) percettore di reddito ha un'occupazione precaria ed è più a rischio di illiquidità in caso di shock negativo sul reddito stesso. Adottando una definizione di soglia di vulnerabilità secondo cui è vulnerabile quella famiglia di due componenti il cui reddito è inferiore alla metà del reddito mediano disponibile equivalente<sup>7</sup> e la cui ricchezza netta non è sufficiente (nel caso ad esempio di perdita del lavoro) a mantenere sulla soglia tale famiglie per più di sei mesi, si stima che i nuclei in condizioni di vulnerabilità finanziaria in Italia nel 2010 fossero il 6,5%, un punto in più di quelli rilevati nel 2008. L'incremento del tasso di vulnerabilità nel corso del biennio è più pronunciato se si considerano i nuclei con capofamiglia giovane, la cui quota sale dal 9,2% del 2008 al 13,5% del 2010, a riprova di come la crisi abbia ampliato il gap tra la loro condizione economico-finanziaria e quella del resto della popolazione. Se dal patrimonio si esclude il valore dell'abitazione di residenza, se di proprietà, per tenere conto della scarsa liquidità di tale componente, la vulnerabilità finanziaria delle giovani generazioni nel 2010 aumenta al 15,2%, un livello superiore di quasi sette punti alla media (8,8%) calcolata su tutta la popolazione. Per le famiglie residenti in affitto la vulnerabilità finanziaria nel 2010 è ancora più alta, nell'ordine del 26%, in aumento di tre punti e mezzo rispetto al biennio precedente.

### 3. Ruolo e riforma degli ammortizzatori sociali

La spesa italiana per ammortizzatori sociali (*unemployment benefits* nel dataset Eurostat) è notoriamente bassa: solo lo 0,84% del Pil nel 2010, contro una media dell'1,7% per l'Ue a 27 paesi (1,8% per l'Ue15). La Germania spende in sussidi di disoccupazione l'1,7% del Pil, la Francia il 2,2%. Il dato italiano è però in netta crescita negli ultimi anni, trascinato dalla gravità della crisi iniziata nel 2008: in quell'anno infatti gli *unemployment benefits* italiani costituivano solo lo 0.5% del Pil, una quota sostanzialmente stabile dall'inizio del decennio. In due soli anni quindi gli interventi monetari contro la disoccupazione o la scarsa occupazione degli attivi hanno subito un incremento di circa 5 miliardi all'anno. Questa cifra comprende sia i sussidi ai disoccupati che la spesa per la Cassa integrazione guadagni (al netto dei contributi figurativi che maturano su tutti questi benefici). Secondo il Bilancio Sociale Inps, la spesa complessiva per ammortizzatori sociali è passata da 6,1 miliardi nel 2008 a 10,8 nel 2011. La spesa annua per Cassa integrazione guadagni

---

<sup>7</sup> Per calcolare le soglie di vulnerabilità delle famiglie di numerosità diversa da due componenti si applica la scala di equivalenza «Ocse modificata» (per una definizione di scala di equivalenza, si veda la successiva nota 13). Le diverse soglie di vulnerabilità distinguono le tipologie familiari solo per numero di componenti e non anche per classe di età del capofamiglia.

(Cig) è aumentata da 0,9 a 2,8 miliardi, mentre la spesa per disoccupazione e mobilità è passata da 5.2 a 8 miliardi. La crisi ha spinto il legislatore ad intervenire più volte per ampliare la rete di protezione, con la conseguenza che finalmente la spesa per ammortizzatori è diventata più sensibile al ciclo economico.

La Cig, lo strumento destinato ai dipendenti che mantengono il posto ma sono sospesi dal lavoro a causa di difficoltà aziendali, ha visto nel 2009 esplodere il numero di ore autorizzate, passate a 914 milioni da 228 dell'anno precedente<sup>8</sup>. Il massimo è stato però raggiunto nel 2010, con 1.2 miliardi di ore. Nel 2011 c'è stato un piccolo calo, a 973 milioni, ma nel 2012 il riacutizzarsi della crisi, come si è detto in precedenza, ha riportato il totale delle ore autorizzate su valori prossimi a quelli dei 2010. A partire dal 2009, le ore di Cig effettivamente utilizzate hanno corrisposto, ogni anno, a circa 300mila lavoratori occupati *full time* beneficiari di questo strumento. Nel corso del tempo si è modificato il peso delle varie componenti: il numero di ore autorizzate per Cig ordinaria è triplicato nel 2012 rispetto al 2008, ma il suo peso sul totale è sceso dal 50% al 31%. Dal 2010 in poi sia la Cig straordinaria che quella in deroga superano la Cig ordinaria per numero assoluto di ore autorizzate.

Il sistema italiano di assicurazione contro il rischio di perdita del lavoro si è sempre caratterizzato per la frammentarietà degli interventi e per la scarsa generosità. A seconda del settore di occupazione, della dimensione dell'impresa e del tipo di contratto di lavoro, infatti, le forme di protezione variano in modo anche radicale, dalla mancanza di qualsiasi intervento fino ad integrazioni reddituali che possono raggiungere una durata di molti anni.

Come osservato, la spesa italiana per i sussidi di disoccupazione è ancora modesta, così come ridotta è, nel confronto internazionale, anche la durata media della copertura assicurativa, che lascia privi di un aiuto i molti disoccupati di lungo periodo. Manca inoltre uno strumento assistenziale che intervenga per contrastare situazioni di povertà in cui si possa trovare il disoccupato che abbia esaurito la possibilità di accedere agli ammortizzatori.

Oltre a modificare le regole di entrata e uscita dal lavoro, la legge n. 92 del 28/6/2012 di riforma del mercato del lavoro ha cercato di agire su alcuni di questi limiti, con l'ambizione di costruire un sistema di ammortizzatori sociali orientato verso una maggiore uniformità degli interventi e verso una loro parziale estensione a soggetti prima esclusi. Vediamo in breve gli aspetti principali di questa riforma.

Per quanto riguarda gli interventi nel caso di cessazione del rapporto di lavoro, dall'inizio del 2013 è entrata in vigore l'Aspi (assicurazione sociale per l'impiego), il nuovo sussidio di disoccupazione che sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria e l'indennità di mobilità. E' prevista una fase di transizione piuttosto lunga verso l'assetto definitivo, che sarà raggiunto solo nel 2017. In quell'anno, l'Aspi avrà durata annuale per le persone fino a 54 anni, di 18 mesi per le altre. La sua durata sarà quindi superiore a quella dell'indennità di disoccupazione ordinaria, ma inferiore a quella della mobilità.

La platea dei possibili beneficiari dell'Aspi comprende tutti i dipendenti, inclusi gli apprendisti, ed i soci di cooperativa che svolgono un lavoro subordinato. Per averne diritto occorre (come per la vecchia indennità di disoccupazione ordinaria) avere almeno due anni di anzianità contributiva ed avere versato contributi per almeno un anno nel corso dei due anni precedenti l'inizio della disoccupazione. L'importo dell'Aspi è pari al 75% della retribuzione media se essa non supera i 1180 euro, più il 25% della differenza tra la retribuzione e la soglia dei 1180 euro, con un massimale. Dopo sei mesi l'indennità viene ridotta del 15%, e di un altro 15% dopo altri sei mesi.

Per i disoccupati che non possiedono i requisiti contributivi per accedere all'Aspi è prevista una «mini-Aspi» che, a differenza dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, spetta solo a chi permane in condizione di disoccupazione e non viene invece erogata l'anno successivo. Questa mini-Aspi dura al massimo la metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno e spetta solo

<sup>8</sup> Fonte: Inps, Osservatorio sulle ore autorizzate di Cassa integrazione Guadagni, <http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/cig/main1.html>.



se si sono versati contributi per almeno tre mesi nell'ultimo anno (non c'è quindi il requisito dei due anni di versamenti): questo dovrebbe allargare in modo significativo la platea dei soggetti coinvolti. Le regole di calcolo del sussidio sono le stesse dell'Aspi.

Da queste forme di assicurazione restano ancora esclusi i collaboratori iscritti alla gestione separata Inps, per i quali la riforma prevede solo un rafforzamento dell'una tantum introdotta nel 2009 dal governo Berlusconi. Ne potranno beneficiare i collaboratori con un unico committente che abbiano ricevuto nell'anno precedente un reddito complessivo non superiore a 20mila euro ed abbiano versato contributi per almeno quattro mesi (tre nella fase transitoria) nell'anno precedente la disoccupazione. L'una tantum viene calcolata sulla base dei minimali annui di reddito e del numero di mensilità di versamenti contributivi, e dura la metà dei mesi di contribuzione.

Rispetto agli schemi precedenti si costruisce quindi un sistema potenzialmente più uniforme ed ampio. Sarà interessante verificare quanti disoccupati potranno accedere ai vari schemi, considerando che la congiuntura molto negativa e la continua estensione di forme contrattuali atipiche probabilmente impediranno a molti disoccupati, soprattutto giovani, di maturare i requisiti necessari per l'accesso all'Aspi.

Per quanto riguarda infine le sospensioni temporanee del lavoro, rimarranno in vigore anche a regime la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, mentre cesserà quella in deroga. Nella fase di transizione però rimane anche quest'ultima, sulla base della disponibilità di fondi dello stato e delle regioni. Nel novembre del 2012 un accordo stato-regioni ha stanziato 650 milioni di euro per finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga durante i primi mesi di passaggio al nuovo regime, non necessariamente destinati alla Cassa integrazione. Questa cifra non è sufficiente per coprire fino al termine del 2013 gli strumenti in deroga già attivati. In generale, trattamenti in deroga potranno essere decisi da Governo e Regioni fino alla fine del 2016. La riforma del giugno 2012 ha introdotto anche i fondi di solidarietà bilaterali, che dovranno essere costituiti con contratti collettivi di settore per coprire i lavoratori esclusi dalla Cig.

#### *4. La spesa per assistenza: i fondi statali per le politiche sociali e le riforme in corso*

La legge di stabilità per il 2013 ha aumentato i fondi statali destinati alle politiche sociali, che avevano subito forti tagli nel biennio precedente. Più in dettaglio [Misiani 2013], la legge di stabilità per il 2012 aveva stabilito per i fondi statali di carattere sociale una spesa totale, nel 2013, di soli 201 milioni di euro. La legge di stabilità per il 2013 ne stanziava invece, sempre per lo stesso anno, 767 milioni. In buona parte si tratta di risorse destinate al fondo per le politiche sociali (344 milioni) e al fondo per la non autosufficienza (275 milioni). Va ricordato che nel 2008 l'importo complessivamente destinato ai fondi statali dedicati al sociale ammontava a 2,5 miliardi, poi ridottisi progressivamente fino a 229 milioni nel 2012. Siamo quindi su cifre decisamente inferiori a quelle di cinque anni fa, quando ancora la crisi non aveva avuto conseguenze sulla società italiana. Il recupero del 2013 è solo temporaneo, perché la stessa legge di stabilità per il 2013 stabilisce che nel 2014 e nel 2015 lo stanziamento dovrebbe ridursi di nuovo a circa 200 milioni per ciascun anno.

Nell'ambito del Piano d'Azione per la Coesione (Pac), predisposto alla fine del 2011 per accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali europei, il governo ha deciso di stanziare 730 milioni, nel triennio 2013-2015, per finanziare la prima fase di attuazione del programma nazionale «Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti», nato con l'obiettivo di ridurre le disparità territoriali tra le diverse aree del Paese e rivolto in particolare ai comuni delle regioni dell'Obiettivo europeo «Convergenza», ossia Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Il programma prevede lo stanziamento alle regioni interessate di risorse aggiuntive da destinare alla fornitura di servizi alla prima infanzia (0-3 anni) e agli anziani non autosufficienti (con più di 65 anni), finalizzate al potenziamento dell'offerta e all'attuazione di iniziative e progetti che rispondano in modo concreto ai bisogni dei singoli territori. Nella prima fase di riparto sono stati impegnati 120 dei 400 milioni

di euro destinati alla prima infanzia e 130 dei 330 milioni di euro destinati ai servizi a sostegno della non autosufficienza.

#### 4.1. *La nuova carta acquisti*

La legge finanziaria per il 2011 (legge n. 225 del 2010, art. 2, c. 47) aveva stanziato 50 milioni di euro per la sperimentazione di una nuova versione della carta acquisti (introdotta nel 2008), la cui gestione sarebbe dovuta essere affidata ad enti caritativi attivi a livello locale. Questa sperimentazione non è però mai partita. Il governo Monti, con la legge n. 35 del 2012, ha profondamente modificato le modalità con cui questa sperimentazione avrà luogo. Il dettaglio delle caratteristiche della nuova social card è contenuto in un decreto dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Economia adottato l'11 gennaio 2013. La sua sperimentazione dovrà svolgersi nel corso del 2013 coinvolgendo i 12 comuni italiani con più di 250mila abitanti. Per essa il governo ha confermato lo stanziamento di 50 milioni di euro, ripartiti tra i comuni in base all'incidenza della povertà assoluta rilevata dall'Istat nelle diverse aree del paese. Per la descrizione delle caratteristiche di questo strumento, è utile fare un confronto tra la «vecchia» carta acquisti (Vca, istituita dal decreto legge n. 112 del 2008), che continuerà ad essere erogata anche nel 2013, e questa «nuova» carta (Nca).

*Beneficiari.* La Vca è riservata alle famiglie in povertà con anziani (di almeno 65 anni) e a quelle con bambini di età inferiore ai 3 anni. Alcuni dati sull'effettiva ripartizione della spesa tra questi due gruppi saranno forniti in seguito. La Nca viene attribuita a ciascuna famiglia, non ai singoli individui, ed è destinata alle sole famiglie povere in cui sia presente almeno un minore. Si prevede anche che il numero e l'età dei figli siano requisiti preferenziali per l'accesso al beneficio. Una giustificazione di questo diverso *targeting* può essere rintracciata, da un lato, nel fatto che la spesa sociale italiana già prevede un sussidio finalizzato a contrastare la povertà tra gli anziani (l'assegno sociale), mentre manca ancora un'analogha misura rivolta ai minori, e, dall'altro, nel fatto che la povertà nel nostro paese è un fenomeno concentrato nelle classi di età più giovani (< 18 anni) e in particolare nelle tipologie familiari che comprendono almeno due minori. I criteri che ridefiniscono la platea dei beneficiari, nel passaggio dalla Vca alla Nca, sono quindi un piccolo segnale della volontà di ribilanciare la spesa assistenziale a favore di gruppi sociali tradizionalmente trascurati. Abbiamo inoltre già evidenziato come la crisi stia colpendo, via la riduzione dei posti di lavoro, soprattutto le famiglie più giovani. Un'altra importante differenza rispetto alla Vca riguarda l'inclusione dei cittadini comunitari e dei non comunitari con permesso di soggiorno che risiedono da almeno un anno nel Comune in cui si presenta la domanda. La Vca era invece riservata solo ai cittadini italiani. Si tratta di un'estensione importante perché la povertà assoluta è molto diffusa tra gli immigrati.

*Requisiti economici di accesso.* La Vca spetta se il richiedente percepisce redditi annui inferiori a 6701 euro (8935 per gli over-70) e se la famiglia di appartenenza ha un Isee inferiore alla stessa soglia di 6701 euro. Inoltre non bisogna essere proprietari (se non in misura molto limitata) di altri immobili oltre all'abitazione o possedere un patrimonio finanziario superiore a 15mila euro. I requisiti per l'ammissione alla Nca sperimentale sono molto diversi: la famiglia deve avere un Isee inferiore a 3mila euro, un patrimonio mobiliare non superiore a 8mila euro e un'abitazione di residenza con valore catastale inferiore a 30mila euro. Non si può accedere al beneficio se la somma di tutti i trasferimenti monetari pubblici ricevuti dal nucleo supera i 600 euro al mese. Viene introdotto anche un vincolo relativo alla condizione lavorativa: tutti i membri della famiglia in età lavorativa devono essere privi di occupazione; in alternativa, la famiglia non deve avere ricevuto, nei sei mesi precedenti la richiesta di ammissione al beneficio, redditi da lavoro dipendente o atipico superiori a 4mila euro.

*Ruolo degli enti locali.* La Vca esclude qualsiasi coinvolgimento degli enti locali e si riduce ad un semplice trasferimento monetario dall'Inps a determinate famiglie aventi un Isee particolarmente

basso; nel nuovo schema invece i Comuni (e non gli enti caritativi) diventano gli attori principali, sia nell'individuazione dei beneficiari che nella gestione dei servizi di accompagnamento e formazione.

*L'importo del trasferimento.* La Vca prevede un trasferimento di soli 40 euro mensili, incapace di incidere davvero sulle condizioni di vita dei beneficiari, mentre la NCA prevede importi compresi tra 231 e 404 euro al mese, a seconda del numero dei componenti. La scelta di definire importi in cifra fissa, indipendenti dall'effettiva condizione economica del nucleo, è stata influenzata dal fatto che moltissimi nuclei poveri presentano un Isee dichiarato pari a zero. Avrebbe quindi avuto poco senso, almeno in questa fase di sperimentazione, fissare un importo in funzione inversa del reddito o dell'Isee familiare.

*Il reinserimento.* La Nca non si risolve più in un semplice incremento del reddito disponibile, ma prevede la presa in carico da parte dei servizi sociali degli enti locali e la predisposizione di un progetto personalizzato, con l'obiettivo di attivare un percorso di uscita dalla povertà attraverso, quando possibile, il reinserimento lavorativo e sociale. I beneficiari ricevono il denaro solo se s'impegnano a svolgere specifiche attività (ricerca di lavoro, frequenza scolastica, partecipazione a progetti di formazione, ecc.). Il mancato rispetto di questo impegno può provocare l'interruzione del sussidio.

*La valutazione.* Mentre la Vca non prevede alcuna verifica degli effetti dello strumento sulle condizioni delle famiglie coinvolte, nel decreto istitutivo della Nca si imposta una vera e propria sperimentazione dell'istituto, con tanto di definizione di specifici gruppi di controllo che ogni ente locale coinvolto deve costruire, al fine di verificarne l'efficacia. Nel decreto si dice espressamente che «la valutazione ... deve basarsi sull'adozione di approcci di tipo contro-fattuale che permettano di misurare l'efficacia dell'intervento ... utilizzando ... informazioni riferite a gruppi di controllo». Si vuole misurare l'efficacia del programma confrontando i risultati raggiunti dal gruppo dei soggetti beneficiari rispetto alla situazione di un gruppo, statisticamente confrontabile, che non ha partecipato. Si tratta di una procedura ampiamente diffusa a livello internazionale nella valutazione dell'efficacia di politiche sociali.

In che misura la carta acquisti è riuscita finora a contrastare la povertà in Italia, e quale potrebbe essere il probabile impatto della sua nuova versione? Al momento dell'istituzione della carta acquisti, nel 2008, il governo non ha previsto di svolgere alcuna attività sistematica di monitoraggio e valutazione dei suoi effetti. Sono disponibili da fonti ufficiali solo alcune tabelle su numero di beneficiari e spesa, suddivisi per regioni, del tutto insufficienti per formulare una valutazione approfondita di questo strumento. In mancanza di dati più completi sui beneficiari della carta, possiamo cercare di rispondere a queste domande utilizzando i dati dell'indagine sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie, più nota come indagine Silc (*Statistics on income and living conditions*), che l'Istat svolge ogni anno su un campione rappresentativo delle famiglie italiane. L'indagine relativa alle condizioni socio-demografiche del 2010 (ed ai redditi percepiti nel corso del 2009) contiene il dato sull'eventuale percezione della carta acquisti durante il 2009. Sullo stesso dataset, abbiamo simulato anche la possibilità di ricevere la carta acquisti sperimentale, applicando all'intero campione le regole di attribuzione per essa previste; ci poniamo quindi una semplice domanda: cosa succederebbe se venisse introdotta nell'intera Italia la Nca? Confrontiamo quindi dati «veri», quelli relativi alla carta acquisti entrata in vigore nel 2008, con dati da noi simulati sulla base delle informazioni demografiche ed economiche disponibili nel campione. E' un confronto per molti versi imperfetto, perché i dati hanno natura molto diversa e soprattutto presuppongono un diverso grado di utilizzo (*take-up*) del sussidio<sup>9</sup>, ma ci pare comunque molto utile per un quadro generale sulle conseguenze della carta, nelle sue due versioni.

Nel complesso, le nostre stime su Silc ci dicono che circa il 2,5% delle famiglie italiane, cioè poco più di 600mila nuclei, risulterebbero aver ricevuto la carta acquisti vecchio tipo, mentre la

---

<sup>9</sup> Nel caso della Nca si ipotizza un *take up* del 100%, ossia che tutti gli aventi diritto alla misura ne facciano richiesta, un valore probabilmente sovrastimato rispetto a quello che emergerebbe da dati «veri». Tipicamente, come molte ricerche straniere mettono in evidenza, l'effettivo grado di utilizzo di misure di contrasto della povertà da parte dei potenziali beneficiari è inferiore al 100%.

nuova carta andrebbe ad un numero più ristretto di famiglie, l'1,3%, cioè attorno a 340mila<sup>10</sup>. Il numero dei beneficiari diminuirebbe soprattutto a causa del basso livello di Isee massimo ammissibile, meno della metà della soglia Isee della vecchia carta, e del requisito congiunto della presenza di minori e della quasi totale mancanza di lavoratori in famiglia. Anche il vincolo sul patrimonio mobiliare massimo diventa molto più stringente, diminuendo da 15mila a 8mila euro. L'importo mediamente ricevuto da ogni famiglia sarebbe però assai diverso: meno di 400 euro all'anno per la vecchia social card (rispetto agli ipotetici 480 euro annui a cui si ha potenzialmente diritto), circa 3700 euro all'anno per la nuova. La spesa totale annua, se la Nca fosse estesa a tutte le famiglie italiane, passerebbe così da 220 milioni a circa 1,3 miliardi di euro.

Il reddito monetario disponibile medio delle famiglie che hanno ricevuto la vecchia carta acquisti è pari a 16782 euro. La carta produce un incremento medio di reddito, per i nuclei beneficiari, del 2% circa. Assai maggiore sarebbe invece l'impatto della Nca: le famiglie beneficiarie avrebbero infatti un reddito disponibile pre-carta in media pari a 7076 euro, a fronte di una Nca di 3720 euro, che quindi produrrebbe un incremento di reddito monetario disponibile del 53%.

Quanti poveri ricevono la carta acquisti, nelle sue due versioni? Prima di rispondere a questa domanda, ovviamente, occorre misurare la povertà, cioè scegliere un indicatore economico del tenore di vita ed una soglia al di sotto della quale si è poveri. Usiamo a questo scopo il reddito disponibile comprensivo dell'affitto imputato sull'abitazione, ed usiamo la scala di equivalenza Isee per rendere confrontabili i redditi di famiglie di diversa composizione. Se fissiamo la linea al 60% della mediana del reddito così definito, nel campione Silc sono povere il 14,5% delle famiglie (il 17% degli individui), mentre se definiamo una linea molto più bassa per individuare le famiglie in maggiore difficoltà, al 40% della mediana, la quota di nuclei poveri scende al 5,2%.

Ebbene, solo il 5,8% dei poveri, con linea sia al 40% che al 60%, ha ricevuto la Vca. Da un altro punto di vista, solo il 12% di chi beneficia della Vca è povero con linea al 40%, percentuale che cresce al 34% con la linea più elevata. Questo basso *targeting* si spiega in parte con il fatto che la prova dei mezzi per l'accesso alla carta acquisti viene effettuata in base all'Isee, e non al semplice reddito. Se infatti definiamo come povera una famiglia che ha Isee inferiore al 40% o al 60% dell'Isee mediano, allora il 45% dei beneficiari della Vca è rappresentato da famiglie povere con linea al 40%, ed il 69% lo sono con la linea al 60%. Insomma, un *targeting* discreto, ma moltissime famiglie che ricevono la carta non sono povere neppure adottando una linea molto generosa come il 60% della mediana. In termini di reddito, rimane il fatto che la gran parte dei beneficiari della Vca non è in povertà, e solo una piccola quota dei poveri la riceve. Passando alla Nca, essa sarebbe decisamente più selettiva e quindi quasi tutti i suoi beneficiari sarebbero poveri, anche se resta vero che solo una piccola frazione delle famiglie in povertà la riceverebbero.

Tab. 1. *Il targeting della vecchia (Vca) e nuova (Nca) carta acquisti*

	% famiglie povere che ricevono la carta acquisti (considerato l'insieme delle famiglie povere, quante di esse ricevono la carta acquisti?)		% famiglie povere tra quelle che ricevono la carta acquisti (considerato l'insieme delle famiglie che ricevono la carta acquisti, quante di esse sono povere?)	
	Vca	Nca	Vca	Nca
Linea al 40% della mediana del reddito equivalente	5,8%	22,6%	12,4%	88,2%
Linea al 60% della mediana del reddito equivalente	5,8%	9,1%	34,5%	98,8%
Linea al 40% della mediana dell'Isee	8,1%	9,8%	45,4%	100%
Linea al 60% della mediana dell'Isee	6,5%	5,2%	68,6%	100%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2010.

<sup>10</sup> Secondo il Bilancio Sociale dell'Inps del Novembre 2012 (pagg. 116 e 117), nel 2011 i beneficiari della carta acquisti sono stati circa 535mila, per una spesa complessiva di 207 milioni di euro, numeri molto vicini a quelli risultanti dalle nostre stime.

Una delle principali novità della Nca, oltre alla sua maggiore selettività, è la sua destinazione alle sole famiglie con almeno un minore. La tab. 2 presenta, per classe di età del capofamiglia, la percentuale di famiglie che hanno effettivamente ricevuto la «vecchia» carta acquisti, e quante riceverebbero la nuova versione della carta, se la sua sperimentazione si estendesse all'intero paese. La tabella contiene anche la ripartizione delle famiglie beneficiarie. La differenza tra i due strumenti è molto netta. Nel caso della Vca, la metà delle famiglie che la ricevono ha persona di riferimento con almeno 71 anni, una quota che scende a meno del 2% con la nuova carta. Mentre la vecchia carta è uno strumento che va soprattutto a vantaggio delle famiglie anziane, la nuova modificherebbe completamente il target, a favore dei nuclei più giovani.

Tab. 2. Vecchia (Vca) e Nuova (Nca) carta acquisti: famiglie beneficiarie per età del capofamiglia

Classe di età	Vca		Nca	
	% in ciascuna classe di età	Ripartizione delle famiglie beneficiarie	% in ciascuna classe di età	Ripartizione delle famiglie beneficiarie
<=30	1,5%	4,1%	3,5%	17,4%
31-40	2,0%	14,9%	3,0%	41,6%
41-50	1,4%	12,1%	2,2%	33,7%
51-60	0,8%	5,5%	0,2%	2,2%
61-70	2,3%	13,4%	0,3%	3,2%
>70	5,3%	50,0%	0,1%	1,9%
Totale	2,5%	100,0%	1,3%	100,0%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2010.

Se la Nca supererà la sperimentazione, per realizzare l'obiettivo di dotare anche l'Italia di un vero reddito minimo garantito sarà comunque necessario, a regime, incrementare lo stanziamento: secondo le statistiche disponibili, per eliminare la povertà assoluta in Italia (con un'ipotesi minimale di spesa, cioè assumendo un *targeting* perfetto) servirebbero almeno 4 miliardi all'anno.<sup>11</sup> I 50 milioni della sperimentazione (per di più una tantum e rintracciati a fatica nel bilancio pubblico) sono quindi una «goccia nel mare»; essi rappresentano però un primo importantissimo passo soprattutto perché consentono di creare un'infrastruttura di base che potrà poi essere sviluppata. Inoltre, nella sperimentazione il trasferimento è erogato in cifra fissa indipendentemente dal reddito effettivo della famiglia; a regime, sarebbe più efficace commisurarli a quest'ultimo, per aumentarne l'efficienza e ridurre il rischio di iniquità. La sperimentazione impone un onere amministrativo e gestionale molto forte ai comuni; ciò avviene in un momento in cui molti assessorati alle politiche sociali sono in grande affanno dopo anni di tagli alle risorse. Nel caso in cui si volesse estendere il programma a tutto il Paese le difficoltà operative (nella definizione ed implementazione dei «piani personalizzati di assistenza») sarebbero certamente notevoli soprattutto nei comuni di piccole e medie dimensioni. Si passerà davvero dalla sperimentazione (posto che la valutazione dia risultati positivi) alla messa a regime di un trasferimento contro la povertà assoluta? Molto dipenderà dal colore politico del nuovo governo e dalla dinamica dei conti pubblici. Tuttavia la lunga durata della

<sup>11</sup> La cifra di 3-4 miliardi si ottiene considerando che in Italia vi sono circa 1.3 milioni di famiglie in povertà assoluta e che il consumo medio dei poveri assoluti è di circa il 17% inferiore alla linea di povertà.

crisi rende ogni giorno più grave il fatto che l'Italia non disponga ancora di uno strumento universale di questo tipo.

#### 4.2. La riforma dell'Isee: solo un rinvio?

La fine anticipata della legislatura, all'inizio del 2013, ha coinciso con la mancata approvazione del Dpcm che avrebbe dovuto ridefinire le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee). Il mancato varo del Dpcm, predisposto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali fin dalla seconda metà del 2012 e messo a punto dopo un lungo e complesso percorso tecnico, aperto al confronto con le amministrazioni e le parti sociali interessate, è tra gli esempi più emblematici delle battute d'arresto in cui è incappato l'iter riformatore del governo Monti. Quando ormai mancavano solo il parere non vincolante delle commissioni parlamentari competenti e il vaglio del Consiglio di Stato, lo schema di Dpcm previsto dalla legge n. 214/2011 ha infatti subito un doppio stop, dapprima con la sentenza della Consulta del 19 dicembre 2012 (la n. 297) che su una questione di legittimità sollevata dalla Regione Veneto ha dichiarato incostituzionale l'art. 5 della l. n. 214/2011 nella parte in cui non prevede il coinvolgimento della Conferenza unificata stato-regioni-autonomie nella predisposizione del decreto di riforma e, successivamente, nella seduta del 24 gennaio 2013 della Conferenza stessa, che ha registrato il mancato accoglimento da parte del rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali degli emendamenti al decreto proposti dalla Lombardia e il conseguente «no» di tale Regione al perfezionamento dell'intesa. Il governo avrebbe avuto tecnicamente la possibilità di procedere all'approvazione dello schema di Dpcm, pur in assenza dell'intesa, con una deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri. Visto il rapido approssimarsi della scadenza elettorale (24-25 febbraio 2013), ha ritenuto però preferibile rinunciare per ragioni di opportunità politica. Il venire meno dell'intesa tra stato e regioni ha quindi determinato una fase di stallo del provvedimento.

Nel cercare di mettere a fuoco i motivi del contendere, che hanno portato all'affossamento (si spera solo temporaneo) del decreto, richiamiamo lo scenario di fondo in cui si inserisce il processo di riforma dell'Isee e le criticità emerse nel primo quindicennio di applicazione dello strumento.

L'Isee consiste, come noto, in una combinazione di reddito e patrimonio, valutata a livello familiare mediante una scala di equivalenza<sup>12</sup>, e serve a stabilire l'accesso e il grado di compartecipazione al costo da parte degli utenti di prestazioni sociali agevolate. Introdotto nel 1998, si applica soprattutto a prestazioni di welfare locali (asili nido, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari e residenziali, ecc.) e interessa mediamente il 30% della popolazione, con punte del 60% al Sud. La sua introduzione ha migliorato i criteri di selettività preesistenti: sia perché questi ultimi erano fondati su di un metro di misura insoddisfacente e poco affidabile (il reddito imponibile Irpef), a causa dei noti problemi di erosione ed evasione fiscale che affliggono la tassazione del reddito personale; sia perché ha ricondotto all'interno di una normativa quadro nazionale la miriade di criteri di *targeting* impiegati localmente prima della riforma. Tuttavia, la riforma ha anche fatto emergere, accanto alle potenzialità dello strumento, alcune criticità che hanno depotenziato la capacità selettiva dell'Isee e spinto il legislatore a prendere in considerazione l'ipotesi di una revisione del suo *design* originario. Per quanto riguarda le criticità, esse attengono sia alle modalità di calcolo dell'indicatore (la non inclusione dei redditi esenti Irpef nella componente reddituale dell'Isee e l'eccessivo importo delle franchigie patrimoniali, che comporta una forte sottovalutazione della ricchezza e l'incapacità di cogliere correttamente l'effettiva

---

<sup>12</sup> Una scala di equivalenza è un insieme di numeri che vengono impiegati per dividere il reddito familiare in modo da ottenere il «reddito equivalente», una grandezza che tiene conto della diversa composizione (ad esempio per numero di componenti) delle famiglie. Il modo più semplice di considerare la diversa composizione familiare sarebbe quello di dividere il reddito della famiglia per il numero dei suoi membri, ottenendo in questo modo il reddito familiare pro-capite: è questa la scala di equivalenza più semplice da immaginare, ma anche quella meno soddisfacente perché ignora le economie di scala familiari, ossia il fatto che alcuni costi per la famiglia (servizi domestici come il gas, l'energia elettrica, ecc.) non sono perfettamente proporzionali al numero dei componenti ma crescono in misura meno che proporzionale all'aumentare del numero dei componenti.

condizione di bisogno di chi richiede una prestazione sociale), sia alla definizione adottata di nucleo familiare, che impedisce una corretta differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni e favorisce l'insorgere di comportamenti opportunistici, con particolare riferimento ai servizi di cura dei minori (asili nido) e degli anziani non autosufficienti<sup>13</sup>.

La legge n. 214/2011, di conversione del decreto Salva-Italia del dicembre 2011, aveva fissato alcuni criteri generali di riforma, che andavano nella direzione auspicata da tempo dagli studiosi della materia: l'inclusione dei redditi fiscalmente esenti nel calcolo della componente reddituale dell'Isee; il miglioramento della capacità selettiva dello strumento tramite una maggiore valorizzazione del patrimonio; la differenziazione dell'indicatore a seconda del tipo di intervento per renderne più flessibile l'applicazione; il potenziamento del sistema dei controlli.

Lo schema di Dpcm, che nelle intenzioni del governo Monti avrebbe dovuto segnare l'avvio della riforma fin dai primi mesi del 2013, recepisce buona parte di quanto disposto dalla l. n. 214/2011 ed è quindi utile darne conto in dettaglio. Il primo aspetto degno di nota è che il Dpcm attribuisce all'Isee lo stato di «livello essenziale delle prestazioni», ossia di metro unificato, sull'intero territorio nazionale, di valutazione della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali agevolate, ai sensi dell'art. 117 (secondo comma, lettera m), della Costituzione: mantiene infatti la possibilità per gli enti erogatori di introdurre accanto all'Isee criteri ulteriori di selezione volti a identificare specifiche platee di beneficiari, ma pone un limite a tale possibilità qualora sia in contrasto con quanto disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali delle specifiche prestazioni. Il calcolo dell'indicatore viene inoltre differenziato a seconda della tipologia di prestazioni (di natura socio-sanitaria, rivolte ai minori in presenza di genitori non conviventi ovvero per il diritto allo studio universitario) e si prevede che in particolari condizioni (che comportano una significativa riduzione del valore dell'indicatore, ad esempio la perdita del posto di lavoro) si possa definire un «Isee corrente», riferito ad un periodo più ravvicinato al momento della richiesta della prestazione. Il decreto risolve anche il problema della mancata considerazione dei redditi esenti (pensioni sociali, indennità di accompagnamento, assegni al nucleo familiare, ecc.), stabilendo che essi concorrano al calcolo della componente reddituale dell'Isee, pur introducendo la possibilità per le famiglie in cui siano presenti disabili di godere di una franchigia che distingue tra disabilità media, grave e non autosufficienza. Ai fini del calcolo dell'Isee degli anziani non autosufficienti che chiedono servizi residenziali di cura - uno dei nervi scoperti della normativa attuale, non essendo mai stato introdotto il decreto che avrebbe dovuto fissare le modalità di applicazione dell'Isee alle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti con più di 65 anni non autosufficienti - il decreto tiene conto della presenza dei figli non più appartenenti al nucleo familiare dell'assistito, mentre per le prestazioni non residenziali il nucleo viene definito in senso strettamente individuale. Il decreto si propone anche di risolvere l'attuale asimmetria di trattamento dei servizi della casa adibita ad abitazione. L'Isee vigente, infatti, include nella componente reddituale la rendita catastale relativa all'immobile destinato ad abitazione del soggetto proprietario, mentre concede una deduzione pari al canone di locazione (fino a un tetto di 5.165 euro) per chi vive in affitto: i soggetti in locazione ricevono quindi un trattamento privilegiato. Sotto questo profilo, il Dpcm in esame dà analogo riconoscimento ai costi dell'abitare degli affittuari e dei proprietari, concedendo a entrambi una franchigia di uguale importo massimo (7.000 euro), a fronte dell'eliminazione della franchigia per l'abitazione prevista nella componente patrimoniale dell'indicatore (pari a 51.646 euro). Per quanto riguarda il calcolo della componente patrimoniale dell'Isee, esso viene aggiornato per tenere conto delle valorizzazioni introdotte ai fini Imu

---

<sup>13</sup> Secondo l'ultimo Rapporto, oltre il 10% della popolazione Isee presenta una dichiarazione da cui risulta un indicatore pari a zero e comunque per circa un quinto di essa l'Isee non supera i 3mila euro. Anche in relazione all'operare delle franchigie, risulta che per quasi il 60% della popolazione Isee il patrimonio non ha alcun effetto sul valore dell'indicatore. Per quanto riguarda il patrimonio mobiliare, il 96% della popolazione Isee residente nel Mezzogiorno (l'80% nella media nazionale) dichiara di non possedere nemmeno un conto corrente o un libretto di deposito e solo poco più del 5% delle dichiarazioni presenta un valore superiore alla franchigia [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2013].

(incremento per i fabbricati adibiti ad abitazione principale pari al 60% dei pregressi valori Ici) e vengono ridotte le franchigie patrimoniali, sia mobiliari sia immobiliari. Il Dpcm prevede anche nuove maggiorazioni della scala di equivalenza per dare più peso alle famiglie numerose con almeno tre figli minori o ai nuclei in cui entrambi i genitori lavoratori abbiano figli di età inferiore a tre anni. Sul piano dei controlli, infine, viene potenziata l'attività, sia ex-ante sia ex-post, e si dispone che l'Agenzia delle Entrate effettui controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo liste selettive. Il rafforzamento dei controlli ha luogo anche attraverso l'obbligo dell'autodichiarazione per chi domanda prestazioni subordinate all'Isee dell'eventuale possesso di auto di lusso, moto di grossa cilindrata, yacht e imbarcazioni da diporto intestati a un componente del nucleo familiare.

Sebbene il decreto su cui non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata non assoggetti all'Isee le prestazioni assistenziali di cui è titolare il governo nazionale (pensioni sociali, integrazioni al minimo delle pensioni, assegni al nucleo familiare, ecc.), tuttora subordinate ad un *means-testing* basato sul solo reddito dichiarato a fini Irpef, riteniamo che l'impianto della riforma sia di dimensioni tali da contribuire a migliorare la scarsissima efficacia redistributiva del sistema di welfare italiano, mitigandone gli aspetti di categorialità esistenti e potenziando l'equità verticale e orizzontale della spesa. Sarebbe quindi davvero una beffa se, dopo l'ampissimo e articolato confronto con cui si è arrivati alla stesura finale del decreto, il provvedimento non venisse prontamente ripreso e fatto proprio dal governo entrante.

Come si è ricordato all'inizio, il varo del nuovo Isee è stato impedito dalla posizione assunta dalla Lombardia che, sola tra le Regioni, si è messa di traverso, sbarrando la strada all'approvazione del Dpcm. Quali sono le ragioni principali per le quali in sede di Conferenza unificata non è stato possibile raggiungere un accordo unanime che desse il via ad una riforma data oramai per scontata?

I motivi del contendere sono collegati alla sperimentazione in Lombardia del «fattore famiglia», un nuovo strumento di misura della situazione economica familiare introdotto con legge regionale (la n. 2/2012) nel luglio scorso su un campione di 15 comuni, per lo più di piccole dimensioni (tutti sotto i 20mila abitanti, eccetto Monza, Rho, Sesto S. Giovanni e S. Donato Milanese), ai fini del calcolo della compartecipazione al costo della spesa sociale e socio-sanitaria (asili-nido, accoglienza in residenze sanitarie assistite, assistenza domiciliare, ecc.). Il termine previsto per la chiusura della sperimentazione è luglio 2013 [Mesini 2012].

Il «fattore famiglia lombardo», la cui fonte d'ispirazione è da rinvenire in un analogo strumento applicato in anni recenti nella provincia di Parma, riapre l'infelice stagione degli indicatori locali e solleva più d'un dubbio sulla sua legittimità, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale del dicembre 2012 (la n. 296 e la citata n. 297), secondo le quali, se qualsiasi modifica della normativa Isee deve necessariamente passare attraverso il coinvolgimento delle Regioni, cionondimeno tale normativa e in generale il tema della compartecipazione al costo dei servizi si qualifica come materia che rappresenta «livello essenziale» ed è pertanto di competenza statale. Al di là dei problemi di corretta applicazione dei principi costituzionali nel rapporto Stato-Regioni, ciò che interessa in questa sede è l'analisi comparata delle opzioni fatte dal legislatore lombardo e da quello nazionale in merito al calcolo dell'indicatore. Sotto questo profilo, due aspetti spiccano sugli altri: la scala di equivalenza adottata, da un lato, e la valutazione del reddito e del patrimonio, dall'altro.

Per quanto concerne il primo aspetto (la scelta della scala di equivalenza), la regione Lombardia ritiene che la revisione delle maggiorazioni della scala Isee per tenere conto della presenza di figli minorenni e in particolare di soggetti con meno di tre anni sia una modalità inadeguata di stima dei carichi familiari. La scala di equivalenza lombarda, infatti, attribuisce non solo valori più elevati ai componenti della famiglia aggiuntivi al secondo, ma introduce anche maggiorazioni molto generose, in funzione della presenza di minori, genitori soli e soggetti in condizioni di handicap. La tabella 3 riporta i coefficienti della scala di equivalenza del più volte citato Dpcm (la colonna Isee), del «fattore famiglia lombardo» e di altre scale impiegate dall'Istat ai fini della stima della povertà relativa (scala Carbonaro) e assoluta in Italia, raccomandate dall'Ocse o impiegate da Eurostat per il calcolo degli indicatori di disegualianza nelle statistiche ufficiali dell'Unione europea.



Tab. 3. *Scale di equivalenza a confronto*

Numero dei componenti	Isee <sup>a</sup>	Fattore famiglia lombardo <sup>b</sup>	Carbonaro	Povert� assoluta <sup>c</sup>	Ocse modificata <sup>d</sup>	Eurostat (radice quadrata dei componenti)
1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,0	1,0
2	1,57	1,57	1,67	1,37	1,5	1,4
3	2,04	2,07	2,22	1,66	1,8	1,7
4	2,46	2,69	2,72	1,96	2,1	2,0
5	2,85	3,36	3,18	2,29	2,4	2,2

(a) Il Dpcm di riforma prevede maggiorazioni di 0,2, 0,35 e 0,5 nel caso, rispettivamente, di nuclei familiari con tre, quattro e cinque figli minorenni. (b) La scala prevede maggiorazioni cumulative per la presenza di componenti a carico con meno di 26 anni pari a 0,1 per il primo, 0,15 per il secondo e 0,20 per il terzo. (c) Coefficienti riferiti a famiglie residenti nel 2011 in grandi comuni (comuni della periferia dell'area metropolitana e comuni con abitanti compresi tra 50mila e 250mila unit ) del Centro Italia. Fascia di et  dei componenti: primo e secondo 18-59, terzo e quarto 4-10, quinto 11-17. (d) Si assume che i primi due componenti abbiano almeno 15 anni, mentre i rimanenti meno di quell'et .

Dal confronto emerge chiaramente come, rispetto alla scala Isee, quella del «fattore famiglia lombardo» dia un peso maggiore ai componenti aggiuntivi ai primi due, avvantaggiando quindi, nel calcolo delle grandezze equivalenti, le famiglie pi  numerose e a pi  elevato reddito. Sorge tuttavia il sospetto che la scala lombarda rappresenti un punto di vista del tutto eccentrico: che sia, in altre parole, pi  il riflesso di una visione estrema, non necessariamente condivisa, che l'esito di un'attenta valutazione politica, empiricamente fondata, del costo economico dei figli.

Come si evince dalla tabella, infatti, la scala di equivalenza lombarda non solo non   in linea con quella Isee ma risulta anche distante dalle altre scale adottate a livello nazionale o internazionale. Solo la scala Carbonaro ha coefficienti di equivalenza maggiori (ma non per tutte le composizioni familiari) di quelli del «fattore famiglia lombardo». Se si tiene conto delle maggiorazioni previste per i nuclei in cui sono presenti almeno due componenti minori di 26 anni, anche la scala Carbonaro   meno generosa di quella lombarda. L'impressione  , in sostanza, che obiettivo della Regione Lombardia non sia tanto quello di adottare un sistema capace di quantificare in modo pi  accurato le risorse necessarie a famiglie di diversa composizione per accedere allo stesso livello di benessere economico, bens  favorire nell'accesso alle prestazioni di welfare alcune tipologie familiari invece di altre<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda il secondo livello di confronto (valutazione del reddito e del patrimonio) tra Isee lombardo e il pi  volte citato Dpcm, va notato come, sul fronte reddito, il «fattore famiglia lombardo» non tiene conto del diverso contesto economico familiare che pu  circondare un soggetto disabile nel momento in cui chiede di accedere in una struttura socio-sanitaria residenziale. Il calcolo della situazione economica   infatti riferito al solo assistito (il cosiddetto nucleo estratto) e non al nucleo allargato. Al contrario, il Dpcm di riforma dell'Isee dispone che per le prestazioni erogate in ambito residenziale a ciclo continuativo si tenga conto della condizione economica dei figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare, integrando l'Isee di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli stessi e avendo riguardo delle necessit  del nucleo familiare di appartenenza. Questa formula recepisce correttamente l'opportunit  di differenziare la condizione economica dell'anziano non autosufficiente che ha figli che lo possono aiutare, in quanto tenuti agli alimenti, dalla condizione di chi non ha alcun aiuto economico per fare fronte alle spese di ricovero in struttura. Sul fronte del calcolo della componente patrimoniale, va infine osservato come il «fattore famiglia lombardo» si muova in controtendenza rispetto al disegno di riforma dell'Isee in quanto, da un lato, aumenta, dal 20% al 30%, il coefficiente che redditualizza il patrimonio ma, dall'altro, eleva anche le franchigie,

<sup>14</sup> Secondo studi econometrici svolti in diversi paesi, un minore costa circa il 40% del costo di un adulto equivalente, mentre il costo di un soggetto con meno di 5 anni   pari al 30% del costo di un adulto equivalente. Per l'Italia si stima che il costo di mantenimento di un figlio con meno di 6 anni corrisponda al 39% del costo di ciascuno dei due genitori adulti, mentre quelli di un figlio tra i 6 e i 13 anni e di un adolescente siano pari, rispettivamente, al 33% e al 36% del costo di un adulto equivalente [Menon, Perali 2010]. A titolo di confronto, si noti come la scala «Ocse modificata» assegna un peso di 0,3 ai figli con meno di 15 anni, mentre la scala di equivalenza lombarda attribuisce un peso ai minori a carico con meno di 26 anni che varia in modo crescente al numero d'ordine dei minori: 0,6 per il primo, 0,77 per il secondo e 0,87 per il terzo!

modulandole in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare. E' verosimile che ciò non produca effetti significativi sulla capacità selettiva dell'indicatore, anche considerato che, ai fini della determinazione della ricchezza immobiliare, il sistema lombardo continua ad adottare il valore degli immobili definito ai fini Ici, anziché ai fini Imu.

#### 5. Tassazione degli immobili e povertà economica: gli effetti del passaggio all'Imu

Anche se la riforma dell'imposizione sugli immobili non fa parte degli interventi di natura assistenziale, può essere interessante studiarne le possibili conseguenze sulle famiglie in povertà economica. In particolare, ci chiediamo se queste ultime abbiano di fatto subito un onere significativo dalla reintroduzione, nel 2012, dell'imposta patrimoniale sulla prima casa. Presentiamo in questa sezione alcune elaborazioni svolte a partire dall'indagine Silc sui redditi delle famiglie italiane relativa al 2008, che contiene il dato sull'Ici pagata. A partire da questa informazione, abbiamo ricostruito le rendite catastali e quindi l'Imu.

In generale, il 60% delle famiglie italiane pagava un'Ici prima casa maggiore di zero. Con l'Imu questa quota si dovrebbe essere ridotta al 51%. Se consideriamo solo le famiglie con reddito disponibile equivalente<sup>15</sup> inclusivo dei fitti imputati inferiore al 60% della mediana, risulta che il 31% delle famiglie in povertà economica era comunque soggetta al pagamento dell'Ici, mentre l'Imu grava sul 22% di esse (cfr. tab. 4).

La quota di famiglie soggette al pagamento dell'imposta sulla prima casa è decisamente crescente rispetto all'età della persona di riferimento, tanto che sotto i trent'anni oggi meno di una famiglia su quattro paga l'Imu, mentre se il capofamiglia è ultrasettantenne più della metà delle famiglie è soggetta ad un'Imu maggiore di zero.

Tab. 4. Quota di famiglie che pagano, sulla prima casa, Ici o Imu positive, per età del capofamiglia

Classe di età	Tutte le famiglie		Famiglie povere per reddito con fitti imputati	
	Ici prima casa	Imu prima casa	Ici prima casa	Imu prima casa
<=30	31%	23%	14%	10%
31-40	45%	34%	21%	13%
41-50	57%	44%	28%	14%
51-60	67%	59%	37%	26%
61-70	73%	67%	42%	36%
>70	63%	58%	38%	31%
Totale	60%	51%	31%	22%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2010.

Queste percentuali non tengono conto del fatto che la propensione al possesso dell'abitazione di residenza cresce con l'età, esagerando quindi le differenze tra generazioni. Se consideriamo quindi solo le famiglie che vivono in proprietà o in usufrutto, notiamo che la quota di nuclei contribuenti aumenta decisamente, anche se permane ancora un lieve gradiente legato all'età del capofamiglia.

<sup>15</sup> La scala di equivalenza impiegata è data dalla radice quadrata del numero dei membri della famiglia.

Come mostra la tabella 5, quasi la metà delle famiglie che si trovano in condizioni di povertà di reddito e possiedono l'abitazione sono comunque soggette al pagamento dell'Imu (si trattava del 65% con la vecchia Ici sulla prima casa), una percentuale elevata che può giustificare la particolare attenzione che la reintroduzione della tassazione patrimoniale sull'abitazione di residenza ha suscitato. Si noti anche che, nel passaggio dall'Ici all'Imu, le famiglie delle fasce di età più giovani hanno visto diminuire piuttosto decisamente il numero di contribuenti, mentre nel caso di quelle più anziane questa riduzione è stata meno significativa. Ciò pare dovuto alla detrazione di 50 euro per ogni figlio coresidente fino ai 26 anni di età, che non ha beneficiato le famiglie più anziane.

Tab. 5. *Quota di famiglie in proprietà o usufrutto che pagano, sulla prima casa, Ici o Imu positive, per età del capofamiglia*

Classe di età	Tutte le famiglie		Famiglie povere per reddito con fitti imputati	
	Ici prima casa	Imu prima casa	Ici prima casa	Imu prima casa
<=30	71%	54%	57%	41%
31-40	78%	59%	62%	38%
41-50	86%	67%	67%	35%
51-60	88%	77%	73%	53%
61-70	89%	82%	70%	59%
>70	80%	73%	62%	50%
Totale	84%	72%	65%	47%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2010.

Si noti infine (tab. 6) che tra le famiglie in povertà economica l'incidenza dell'imposta sulla prima casa è diminuita, nel passaggio da Ici ad Imu, per le fasce di età più giovani, mentre è aumentata per quelle più anziane.

Tab. 6. *Incidenza di Ici e Imu prima casa sul reddito disponibile monetario delle famiglie, per età del capofamiglia*

Classe di età	Tutte le famiglie		Famiglie povere	
	Ici	Imu	Ici	Imu
<=30	0.16%	0.17%	0.16%	0.13%
31-40	0.25%	0.26%	0.26%	0.24%
41-50	0.34%	0.34%	0.26%	0.18%
51-60	0.42%	0.49%	0.52%	0.51%
61-70	0.58%	0.77%	0.72%	0.86%
>70	0.71%	0.95%	0.78%	1.01%
Totale	0.45%	0.55%	0.45%	0.49%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IT-SILC 2010.

### *Riferimenti bibliografici*

Banca d'Italia

2013 *Bollettino Economico*, n. 72, 17 aprile 2013.

Bartiloro, L., Rampazzi, C.

2013 *Il risparmio e la ricchezza degli italiani durante la crisi*, «Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)», n. 148, febbraio 2013, Roma, Banca d'Italia.

Caritas Italiana

2012 *I ripartenti. Povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi. Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, [www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)

Menin, M., Perali, F.

2010 *Il costo di accrescimento dei figli*, in P. Donati (a cura di), *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie*, Rapporto Cisf 2009, Milano, F. Angeli.

Mesini, D.

2012 *Il Fattore Famiglia Lombardo: una sperimentazione opportuna?*, «LombardiaSociale», 19 settembre 2012.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2013 *Rapporto Isee 2012*. Quaderni della ricerca sociale, n. 20.

Misiani, A.

2013 *Fondi statali per le politiche sociali: una (parziale) inversione di tendenza*, [www.nens.it](http://www.nens.it), gennaio.