

Materiali di lavoro 4

Il controllo dei livelli di consumo delle famiglie per l'accesso a misure di contrasto della povertà

Antonio Schizzerotto, Ugo Trivellato e Loris Vergolini

1. *Premessa*

Questa appendice contiene alcune riflessioni, basate anche sui risultati delle analisi che FBK/Irvapp ha condotto sull'esperienza trentina del cosiddetto Reddito di Garanzia, in merito alla possibilità di usare i livelli di consumo delle famiglie quali strumenti per vagliare la sussistenza dei requisiti di accesso a misure contro la povertà e per il sostegno al reddito.

Le considerazioni che seguono si muovono, naturalmente, entro la cornice disegnata dal rapporto del gruppo di lavoro, ossia nell'assunto che l'Isee, integrato dalla misura del reddito disponibile, costituisca il mezzo principale per stabilire se una famiglia soddisfa i criteri economici occorrenti per ottenere i benefici previsti dal SIA. In quest'ottica, il controllo sui livelli dei consumi familiari assume, dunque, il ruolo di uno strumento integrativo per decidere dell'affidabilità delle dichiarazioni rese in sede di determinazione dell'Isee e in particolare del reddito disponibile.

2. *Il problema dei falsi positivi in un programma di contrasto alla povertà*

L'esistenza di falsi positivi, vale a dire di soggetti che, pur non avendone titolo, ottengono i benefici monetari, o d'altro tipo, previsti da misure di politica pubblica non rappresenta, certamente, una questione solo italiana. Com'è ampiamente noto, però, essa assume nel nostro Paese dimensioni assai estese. Queste ultime, nel caso di un nuovo programma contro la povertà basato sul principio dell'universalismo selettivo e su forme di accertamento dei requisiti di accesso in parte decentrate a livello locale, come SIA, rischiano di ampliarsi ulteriormente. Ciò per due fondamentali ragioni: i) l'esistenza di elevati tassi di evasione ed elusione fiscale; e ii) la presenza di numerosi rapporti di impiego e di numerose attività economiche svolte in nero.

Dunque, anche se la nuova Isee e in particolare la definizione del reddito disponibile consentiranno stime più accurate di quelle fin qui possibili delle risorse economiche delle famiglie che chiederanno di beneficiare di SIA, non si può escludere che la nuova misura, almeno nelle fasi iniziali – ma, proprio perciò, più delicate – della sua applicazione, possa essere afflitta da casi di falsa positività.

Oltre che sotto il profilo del mancato rispetto di basilari principi di legalità ed equità, la possibile presenza di falsi positivi tra i beneficiari di SIA si configura come un problema di rilievo per almeno due motivi di carattere pratico. La falsa positività comporta, innanzitutto, un aggravio del peso finanziario sostenuto dallo Stato. In secondo luogo, essa getta ombre sull'accuratezza del disegno della misura e sulla sua efficacia pratica, e rischia così di minarne l'indispensabile consenso sociale.

Da entrambi questi punti di vista, l'esistenza di una forma di scrutinio aggiuntivo dell'appropriatezza degli accessi a SIA, da realizzare via controllo sui livelli di consumo (o su altri simili indicatori di condizioni di vita) delle famiglie richiedenti, potrebbe senz'altro rivelarsi utile anche come possibile strumento di deterrenza nei confronti di tentativi di ingresso fraudolento al programma. È, del resto noto, che la notizia dell'esistenza di accessi impropri a misure di politica pubblica, non individuati e non sanzionati tempestivamente, tende a diffondersi e a generare inevitabili effetti imitativi di incidenza crescente.

3. L'esperienza del controllo dei consumi attuata nell'ambito della misura contro la povertà istituita in Trentino

Per quanto è dato da sapere a chi scrive, in Italia solo il cosiddetto Reddito di Garanzia (RG) promosso dalla Provincia autonoma di Trento (PaT) prevede che – accanto alla variante locale dell'Isee, nota come Icef – si faccia ricorso a una forma di controllo sui consumi come mezzo per stabilire se davvero la famiglia richiedente il beneficio ha diritto di ottenerlo e per determinare, contestualmente, l'ammontare di quest'ultimo. Pare, dunque, opportuno fare riferimento a questa esperienza per cercare di cogliere pregi e limiti di un possibile strumento aggiuntivo di accertamento delle condizioni economiche delle famiglie che intendessero accedere a SIA.

Nel caso trentino il controllo sui consumi ha carattere generale ed *ex ante*. Ogni famiglia che presenti domanda per ottenere il RG deve dimostrare di possedere un reddito (integrato da alcune disponibilità patrimoniali) corrispondente almeno alla somma necessaria per garantire un livello minimale di consumo, naturalmente reso equivalente. Questo livello minimale è, dunque, presunto. Esso è determinato facendo riferimento alle spese, su base annua, mediamente sostenute dalle famiglie trentine, rientranti nel campione della pertinente indagine nazionale Istat, per far fronte alle seguenti categorie di consumo: i) alimentazione; ii) abbigliamento e calzature; iii) energia elettrica; e iv) comunicazioni e trasporti. I valori medi in questione sono opportunamente ridotti al fine di tenere conto del fatto che si ha a che fare con famiglie povere. In concreto, la spesa media resa equivalente per consumi alimentari è ridotta del 20%, quella per abbigliamento e calzature lo è del 60%, così come quella per comunicazioni, mentre quella per energia viene dimezzata. A queste somme vanno aggiunti i costi, computati in via forfettaria, riguardanti l'uso dell'automobile eventualmente posseduta e la manutenzione dell'appartamento in cui si abita.

L'ammontare dei consumi presunti, determinato come appena detto, è posto a confronto con l'ammontare delle disponibilità reddituali e patrimoniali (naturalmente dopo aver reso anch'esse equivalenti) dichiarate ai fini della determinazione dell'Icef. Se l'ammontare in parola risulta uguale o superiore al valore delle spese presunte per consumi, è il suo livello a determinare l'accesso al beneficio e la consistenza dello stesso. Se, al contrario, l'ammontare delle disponibilità reddituali e patrimoniali dichiarate ai fini Icef è inferiore al valore dei consumi presunti, si assume che siano essi ad esprimere la reale consistenza delle risorse economiche utilizzabili dalle famiglie. In tal caso, dunque, è il livello dei consumi presunti a decidere se la famiglia può accedere al RG e l'ammontare del trasferimento monetario cui essa ha eventualmente diritto. È, naturalmente, consentito che il richiedente si opponga alla decisione di accrescere la consistenza delle risorse economiche a sua disposizione in base ai consumi presunti della sua famiglia. In tal caso, intervengono i servizi sociali o gli stessi uffici previdenziali della PaT, eventualmente sostenuti da vigili urbani e Guardia di Finanza (GF), per accertare la fondatezza dell'opposizione.

L'identificazione dei falsi positivi via controllo sui consumi è stata introdotta nell'esperienza trentina nel luglio del 2010, a circa nove mesi dalla prima attuazione del RG. La ragione della sua introduzione va ricercata nei risultati di alcuni controlli di carattere non sistematico effettuati, autonomamente, dagli uffici della PaT e, su segnalazioni di varia fonte, dai vigili urbani di qualche comune e dalla GF. Da questi controlli era emersa la sospetta presenza di circa un falso positivo ogni quindici beneficiari. Da sottolineare, però, che svariati beneficiari impropri avevano, comunque, titolo di accesso al RG, ma ottenevano trasferimenti monetari superiori a quelli che avrebbero dovuto ricevere se avessero effettuato dichiarazioni ICEF fedeli.

Proprio per la ragione appena esposta, il controllo sui consumi non ha comportato una drastica riduzione del numero di domande avanzate per beneficiare del RG, né di quello delle famiglie che tali domande presentano (poiché l'erogazione del beneficio è prevista per quattro mesi, ogni famiglia può iterare la domanda per una o due volte nell'arco di uno stesso anno). Basti dire che, nei primi sei mesi del 2010, erano state presentate 5.619 domande, da parte di 4.428 famiglie, e che, da luglio a dicembre dello stesso anno, le domande erano diminuite di sole 222 unità (ossia a 5.397), mentre le famiglie che le avevano presentate si erano contratte di 266 (passando, cioè, a 4.162). Si noti, poi, che la congiuntura economica negativa ha fatto sì che nei due anni successivi,

ossia nel 2011 e nel 2012, il numero di domande presentate e il numero delle famiglie richiedenti siano progressivamente aumentati e che lo stesso stia accadendo nel 2013. (Ulteriori informazioni sugli aspetti amministrativi della misura e sui suoi impatti sulle condizioni di vita dei beneficiari sono reperibili nel sito web di FBK/Irvapp: <https://irvapp.fbk.eu/it/progetti/reddito-minimo>).

Al fine di chiarire come il controllo sui consumi operi in concreto e come esso si integri con le dichiarazioni Icef, pare, tuttavia, utile presentare anche alcuni dati riguardanti i risultati del processo di selezione delle domande di accesso alla misura presentate nel periodo intercorrente tra l'inizio di luglio 2010 e la fine di febbraio 2013. In quest'arco di tempo sono state presentate 31.253 domande di ammissione. Di esse 6.209 sono state ritenute non rispondenti ai requisiti di accesso a causa di livelli reddituali Icef superiori alla soglia di povertà (1.302) o inferiori ai consumi presunti (4.907). Le prime (Icef superiore alla soglia di povertà) sono state immediatamente respinte, le seconde sono state sottoposte a processo di revisione e di successivo confronto con gli interessati. In sette casi su dieci (ossia 3.448 su 4.907), questi ultimi hanno accettato l'innalzamento della consistenza delle loro disponibilità economiche e, dunque, la conseguente riduzione del beneficio. Nei rimanenti (1.459) casi gli interessati hanno fatto opposizione alla rideterminazione delle loro risorse reddituali in base ai consumi presunti. Nella generalità delle evenienze (95,1%, vale a dire in 1.388 casi su 1.459) le ragioni degli oppositori sono state riconosciute fondate dai servizi sociali e dalle altre istanze di controllo operanti per il RG. Costoro hanno, dunque, ricevuto i trasferimenti corrispondenti alle loro dichiarazioni ICEF e i livelli di consumo presunto sono stati ignorati. Ne deriva che solo 71 domande sono state respinte in via definitiva e nella loro interezza in quanto le disponibilità reddituali e patrimoniali desunte dai controlli effettuati dagli uffici sono risultate superiori non solo a quelle dichiarate ai fini Icef ma anche alla pertinente soglia di povertà. In somma il ricorso ai livelli di consumo presunto ha consentito di individuare, nell'arco di quasi tre anni, 3.488 domande (corrispondenti a 1.825 famiglie richiedenti) definibili come falsi positivi parziali e, come detto, 71 domande (corrispondenti a 66 famiglie richiedenti) di falsi positivi totali. In complesso si tratta di poco più di una domanda su dieci (11,3%).

Tanto rumore per nulla, dunque? Non proprio. In primo luogo perché la percentuale di falsi positivi (sia pure in grandissima parte parziali) individuata non è insignificante. In secondo luogo, perché il trasferimento medio pro-famiglia, che anteriormente all'introduzione del controllo sui consumi era di 517,8 euro mensili, si è ridotto a 371,5 euro, con una variazione in meno pari al 28,3%. In terzo luogo perché, stando ai più recenti controlli compiuti dai pertinenti organismi provinciali, parrebbe che tra gli attuali beneficiari non si diano più casi di falsa positività. Si può, dunque, dire che il controllo sui consumi abbia avuto almeno due effetti positivi: i) un non marginale contenimento, a parità di beneficiari, dei trasferimenti a carico delle casse della PaT; ii) una notevole efficacia deterrente nei confronti della platea potenziale di falsi positivi. Ad essi si può aggiungere una terza caratteristica apprezzabile: la semplicità amministrativa della procedura utilizzata.

4. Possibili ricorsi a forme di controllo sui consumi in ambito SIA

Come si è appena visto, nell'ambito dell'esperienza trentina del RG, il ricorso ai livelli di consumo presunto opera come un sorta di vaglio degli accessi alla misura che integra o, ma assai meno spesso, sostituisce le risultanze derivanti dalle dichiarazioni reddituali e patrimoniali Icef.

In linea di principio nulla vieta che una qualche forma di controllo sui consumi, analoga a quella sopra illustrata, possa venire utilizzata in ambito SIA ad integrazione, ed eventuale correzione, dei valori delle disponibilità economiche familiari emergenti dalla nuova formulazione dell'Isee e dalla definizione del reddito disponibile. Si potrebbe, naturalmente, pensare a forme un po' meno semplificate e, quindi, meno discutibili di determinazione dei consumi presunti. Ad esempio, si potrebbe fare riferimento non al valore medio, da sottoporre a successive riduzioni, della distribuzione della spesa per alcune voci di consumo ritenute essenziali, bensì a un qualche valore centrale, da non sottoporre ad alcuna diminuzione successiva e da non ricondurre a nessuna specifica categoria di consumo, del primo quintile, o dei primi due quintili, della distribuzione delle

spese in parola. Oppure si potrebbe fare ricorso a modelli econometrici che regrediscano i consumi sui redditi.

Sotto il profilo pratico, però, queste forme di vaglio degli accessi a SIA sollevano un problema di non poco conto rappresentato dall'ambito territoriale di riferimento. Se per ottenere i benefici di SIA si stabilisce che la soglia povertà assoluta per una famiglia con data composizione coincide con la media nazionale del corrispondente reddito disponibile, allora si dovrebbe fare riferimento a un qualche valore medio nazionale anche per la distribuzione dei consumi. Le ben note disparità territoriali nei costi della vita esistenti nel nostro Paese rischierebbero, però, di rendere la procedura di controllo poco equa e scarsamente credibile. Con ogni probabilità, infatti, a molte famiglie povere, *sensu* SIA, residenti nelle regioni settentrionali e centrali sarebbero attribuiti livelli di spesa per consumi superiori alla soglia reddituale di povertà assoluta, mentre l'opposto accadrebbe a molte famiglie residenti nelle regioni meridionali. Dunque, in ipotesi di uguale propensione a dichiarazioni Isee e del reddito disponibile fedeli, un controllo sui consumi congegnato nella maniera appena ipotizzata farebbe emergere ben pochi casi di falsa positività nel Sud del Paese e svariati casi di tal fatta nel Centro-Nord. Il rischio di iniquità implicito nel risultato appena adombrato sarebbe, ovviamente, drasticamente attenuato se SIA facesse riferimento a soglie di povertà variabili per grandi ripartizioni geografiche e per dimensione del comune di residenza (città metropolitane, medi comuni, piccoli comuni).

Naturalmente esistono altri modi per effettuare controlli generalizzati *ex ante* dei possibili casi di falsa positività per un programma come SIA. Si potrebbe, cioè, pensare di costruire indicatori di condizioni di vita o, se si preferisce, dell'intensità dei fenomeni di deprivazione materiale ispirati alla logica, ancorché rovesciata, dei cosiddetti "redditometri". Questa soluzione avrebbe l'iniziale svantaggio di basarsi su dichiarazioni degli aspiranti beneficiari, ma avrebbe anche il vantaggio di poter contare su riferimenti abbastanza consistenti in alcune indagini Istat e soprattutto di consentire controlli abbastanza agevoli, anche per via amministrativa, della veridicità delle affermazioni rese dalle singole persone.

Un'alternativa radicale alle due forme di identificazione di falsi positivi descritte qui sopra è rappresentata dall'attuazione di forme di controllo *ex post* – effettuate, cioè, su famiglie già beneficiarie – della reale sussistenza dei requisiti economici, e d'altro tipo, per l'accesso a SIA. Perché siano efficaci e abbiano effetto deterrente esse devono, però, essere effettuate su campioni abbastanza ampi di percettori e con continuità nel tempo. Si tratta, evidentemente, di procedure più lunghe e costose dei controlli *ex ante* via consumi presunti, anche perché esse non potrebbero venire attuate direttamente dai funzionari comunali o da quelli di ambito incaricati di attuare SIA a livello locale, ma comporterebbero azioni coordinate di questi uffici con i CAF e i Patronati e, soprattutto, con l'INPS e la GF. Forse, per superare questa possibile fonte di difficoltà organizzative, si potrebbe pensare che sia direttamente l'INPS, già ipotizzato dal gruppo di lavoro come decisore ultimo dell'ammissione a SIA (e, di conseguenza dell'entità del trasferimento monetario) a gestire i controlli *ex-post* sui beneficiari del programma. Ma questa soluzione comporterebbe un forte potenziamento delle capacità ispettive, se così si possono chiamare, dello stesso INPS. Non è detto, inoltre, che questi controlli campionari *ex post* sulle condizioni materiali di vita delle famiglie beneficiarie di SIA riuscirebbero ad essere sempre incisivi, come, purtroppo, sembrerebbero indicare le alterne vicende della lotta all'evasione fiscale.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, parrebbe di poter sostenere che, almeno nelle prime fasi di attuazione di SIA, il ricorso congiunto all'Isee (con la definizione del reddito disponibile) e a una qualche forma di controllo generalizzato *ex ante* della fondatezza delle dichiarazioni degli aspiranti al beneficio, via consumi presunti, sarebbe decisamente opportuna. Questa procedura avrebbe il vantaggio di essere agevolmente applicabile in quanto lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, o l'INPS, potrebbero inviare annualmente ai vari CAF e Patronati e ai singoli uffici di Ambito i calcoli, derivati dalle indagini Istat, sui livelli di consumo da utilizzare nell'attività di controllo. Ai CAF, ai Patronati e agli uffici di Ambito non si richiederebbe, dunque, null'altro che attuare un confronto di carattere abbastanza meccanico tra i

valori reddituali (e patrimoniali) risultanti dall'Isee e i livelli di consumo presunto definiti centralmente. La procedura in parola sembrerebbe, inoltre, presentare non marginali vantaggi aggiuntivi. In particolare parrebbe che essa : i) non generi falsi negativi (non impedisca, cioè, di accedere al programma a chi ne ha davvero il diritto); ii) sia in grado di identificare non solo i falsi positivi totali, ma anche, anzi soprattutto, quelli parziali; iii) riesca quindi a garantire non marginali, e legittimi, risparmi alle casse pubbliche; e iv) operi un'efficace azione deterrente nei confronti dei falsi positivi potenziali.

Va, da ultimo, aggiunto che l'esistenza di un efficiente e generalizzato controllo *ex ante* della veridicità delle dichiarazioni sulle disponibilità economiche di chi intende beneficiare di SIA potrebbe costituire un buon argomento da opporre a quella parte dell'opinione pubblica che dovesse eventualmente dubitare della serietà del programma e della rigosità dei modi con sui esso è attuato.