

Stime sul costo e sugli effetti distributivi di programmi di contrasto alla povertà

Massimo Baldini (CAPP)

Daniele Pacifico (CAPP e MLPS)

CAPP

Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche

Il modello di riferimento

- Per le simulazioni è stato impiegato il modello di microsimulazione del CAPP (Università di Modena e Reggio Emilia) opportunamente integrato con altre fonti informative (INPS).
- La base dati di riferimento è IT-SILC 2010; i valori monetari e la legislazione sono aggiornati al 2013.
- Le stime si riferiscono al solo costo del trasferimento monetario e non considerano il costo dei servizi alla persona

Struttura del trasferimento

$$\text{Trasferimento} = \alpha (\text{linea di povertà}) - \text{reddito}$$

$0 < \alpha < 1$ e ISEE < 12000€

- la «linea di povertà» definisce il livello di reddito di riferimento sotto il quale la famiglia è ritenuta *povera*.
- Il «reddito» definisce la condizione economica della famiglia.
- Con $\alpha < 1$, il trasferimento raggiunge solo le famiglie con reddito inferiore all' $\alpha * 100\%$ della rispettiva soglia di povertà.
- La soglia ISEE serve per escludere le famiglie che pur avendo basso reddito hanno un patrimonio non irrilevante.
- Il costo di un trasferimento di questo tipo dipende dunque da cosa si intende per «linea di povertà» e «reddito» (oltre che dal parametro α e da eventuali soglie come quella ISEE di 12000€).

Simulazione 1: caratteristiche

- È stata impiegata la linea di povertà assoluta dell'Istat.
 - La tabella mostra i valori dei coefficienti di una regressione della linea di povertà Istat rispetto al numero dei componenti della famiglia per fasce di età, dell'area di residenza e della densità urbanistica:

| | Coef. (€) |
|----------------------------------|-----------|
| Base | 7163 |
| Numero componenti 0-3 anni | 1732 |
| Numero componenti 4-10 anni | 2801 |
| Numero componenti 11-17 anni | 3251 |
| Numero componenti 18-59 anni | 3190 |
| Numero componenti 60-74 anni | 2888 |
| Numero componenti ≥ 75 anni | 2455 |
| Densità urbana media | -513 |
| Densità urbana bassa | -1096 |
| Centro Italia | -654 |
| Sud e Isole | -3180 |

Note: la base si riferisce ad una famiglia residente al Nord in un comune altamente popolato. Ad esempio, una famiglia con due componenti adulti con meno di 59 anni residente al Sud in un comune con bassa densità urbanistica avrà un valore della linea di povertà pari a $7163+3190*2-1096-3180=9267$ €.

Simulazione 1: caratteristiche

- Come misura del reddito è stata impiegata la componente reddituale del (nuovo) Isee *prima* di tutte le deduzioni familiari e individuali previste dalla normativa (al netto dell' indennità di accompagnamento e degli interessi passivi sul mutuo prima casa)
 - Si tratta di una definizione di reddito molto estesa, volta a misurare la reale disponibilità economica della famiglia
- Tale reddito è poi stato maggiorato con la componente abitativa della linea di povertà Istat per le famiglie che vivono in proprietà per tenere conto del diverso tenore di vita delle famiglie proprietarie rispetto a quelle in affitto.

Simulazione 1: caratteristiche

- La tabella mostra i coefficienti di una regressione della componente abitativa della linea di povertà Istat rispetto al numero dei componenti della famiglia, dell'area di residenza e della densità urbanistica:

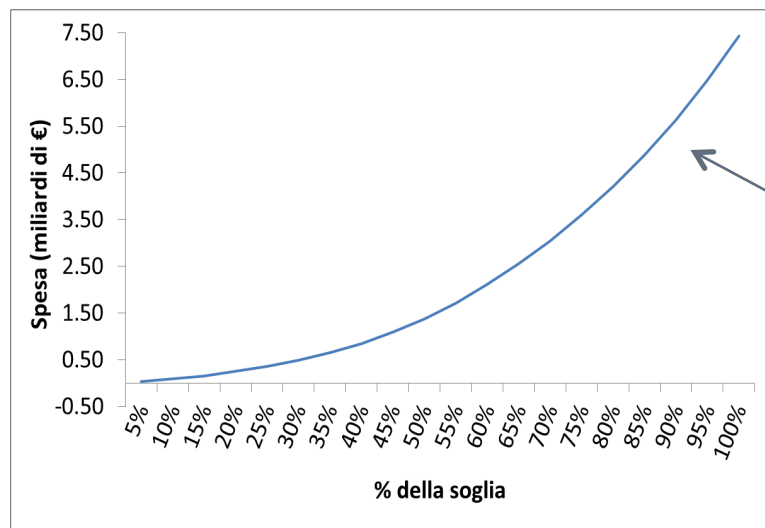
| | | Coef. (€) |
|----------------------|--------------------|-----------|
| Base | | 3235 |
| Numero di componenti | 2 | 391 |
| | 3 | 713 |
| | 4 | 1190 |
| | 5 | 1449 |
| | 6 | 1732 |
| | 7 | 2100 |
| | 8 | 1934 |
| | 9 | 2806 |
| | 10 | 3783 |
| | Area di residenza: | Nord |
| Densità urbana | Media | -523 |
| | Bassa | -1120 |

Note: la base si riferisce ad una famiglia con un solo componente, residente al Sud o al Centro in un comune ad alta densità urbanistica.

Simulazione 1: costi e beneficiari

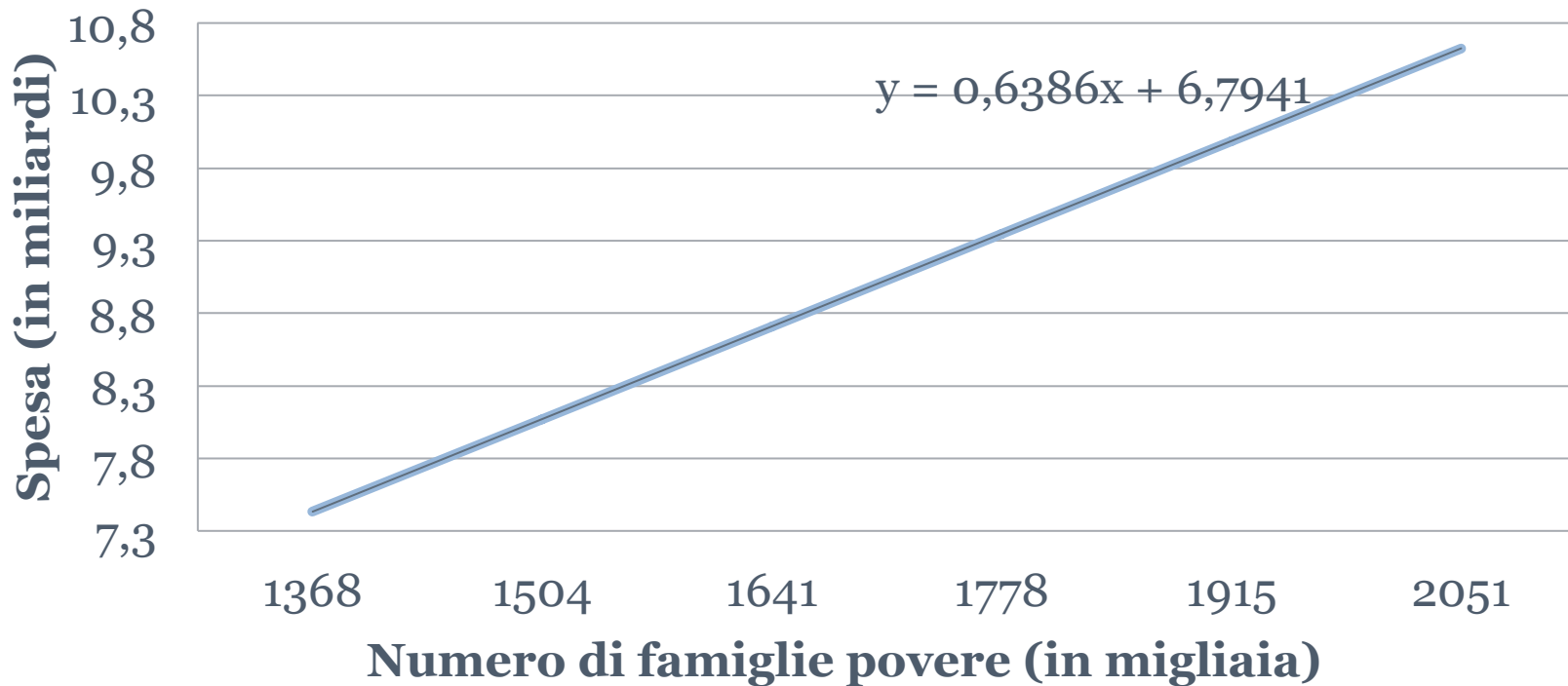
| % soglia povertà ISTAT | spesa in miliardi di euro | Numero di famiglie beneficiarie in migliaia | Quota di famiglie beneficiarie sul totale | Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente | Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti |
|------------------------|---------------------------|---|---|---|---|
| 25% | 0.357 | 208 | 0.83 | 1709 | 1926 |
| 50% | 1.376 | 525 | 2.09 | 1758 | 3426 |
| 75% | 3.592 | 953 | 3.79 | 2625 | 5267 |
| 85% | 4.884 | 1148 | 4.56 | 3151 | 5563 |
| 100% | 7.433 | 1555 | 6.18 | 3674 | 5729 |

Note: se non si aggiunge al reddito la componente abitativa per le famiglie che vivono in proprietà la spesa passerebbe da 7.433 miliardi a 12.217 miliardi nel caso a regime. Se poi non si pone nessun vincolo ISEE la spesa sale da 12.217 a 13.271 miliardi.



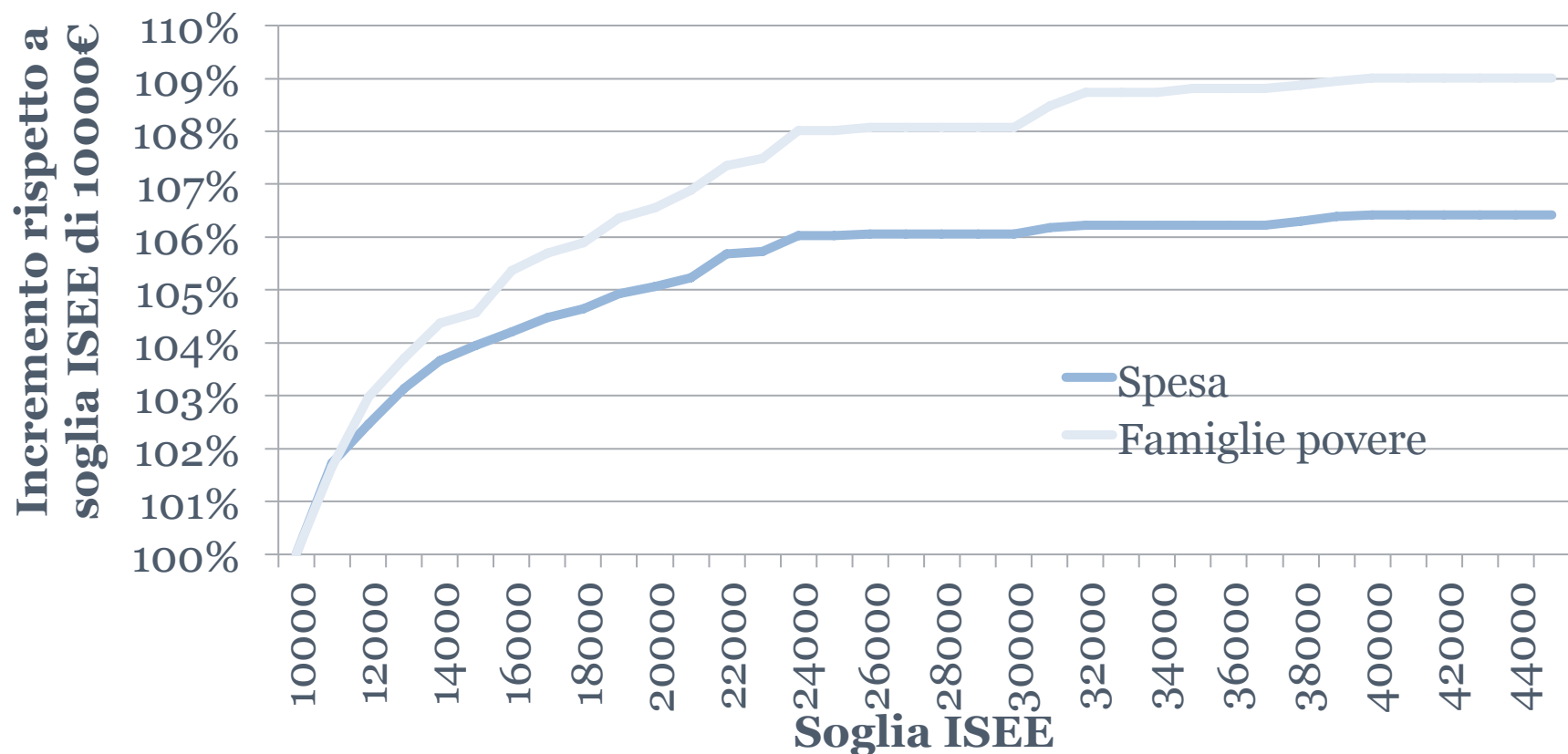
La crescita della spesa al crescere della percentuale di copertura della soglia non è lineare.

Simulazione 1: elasticità della spesa rispetto al numero di famiglie povere



- La simulazione è stata effettuata mediante calibrazione dei pesi campionari.
- La crescita della spesa è lineare rispetto alla crescita del numero di famiglie povere: ogni 10% in più di famiglie povere rispetto alla baseline comporta un aumento della spesa di circa 640 milioni di euro.

Simulazione 1: elasticità della spesa alla soglia ISEE



- La spesa cresce meno che proporzionalmente rispetto al numero di famiglie coinvolte. La spesa tende a stabilizzarsi raggiunta una soglia ISEE di circa 24000€.

Simulazione 2: caratteristiche

- Stessa struttura del trasferimento e stessa definizione di reddito della simulazione 1 ma
- nuove soglie patrimoniali che sostituiscono la soglia unica di ISEE:
 - Tre opzioni sul patrimonio mobiliare familiare: nessuna soglia, 4000€ , 0€;
 - Nessun patrimonio immobiliare al di fuori della prima casa;
 - Valore catastale ai fini IMU della casa di abitazione non superiore a 30000€ (al netto degli interessi passivi sul mutuo residuo).
- Il trasferimento viene dunque reso più selettivo sul fronte patrimoniale.

Simulazione 2: costi e beneficiari

| % soglia povertà ISTAT | spesa in miliardi di euro | Numero di famiglie beneficiarie in migliaia | Quota di famiglie beneficiarie sul totale | Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente | Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti |
|--|---------------------------|---|---|---|---|
| Nessun vincolo sul patrimonio mobiliare | | | | | |
| 25% | 0.337 | 187 | 0.74 | 1697 | 2246 |
| 50% | 1.191 | 426 | 1.69 | 1893 | 3685 |
| 85% | 3.917 | 893 | 3.55 | 3297 | 5692 |
| 100% | 5.865 | 1175 | 4.67 | 3778 | 5883 |
| Soglia patrimonio mobiliare vincolata a 4000 euro | | | | | |
| 25% | 0.329 | 183 | 0.73 | 1703 | 2246 |
| 50% | 1.146 | 400 | 1.59 | 1921 | 3735 |
| 85% | 3.673 | 814 | 3.23 | 3357 | 5881 |
| 100% | 5.434 | 1050 | 4.17 | 3863 | 6463 |
| Soglia patrimonio mobiliare vincolata a 0 euro | | | | | |
| 25% | 0.310 | 175 | 0.7 | 1667 | 2246 |
| 50% | 1.076 | 379 | 1.5 | 1884 | 3827 |
| 85% | 3.450 | 762 | 3.03 | 3330 | 5911 |
| 100% | 5.096 | 977 | 3.88 | 3880 | 6479 |

Note: la spesa è ora significativamente più bassa. La definizione delle soglie va dunque valutata con attenzione per capire quali tipologie familiari vengono escluse. Ad esempio, se si elimina il vincolo di non possedere altri immobili oltre la prima casa la spesa passa da 5.096 a 5.307 (patr. mob.=0); da 5.434 a 5.659 (patr. mob.=4000); da 5.865 a 6.263 (senza vincoli sul patr. mob.). Se invece non si pongono vincoli sul valore della prima casa la spesa passa da 5.096 a 5.943 (patr. mob.=0); da 5.434 a 6.350 (patr. mob.=4000); da 5.865 a 7.051 (senza vincoli sul patr. mob.). È dunque la soglia sul valore catastale della prima casa il vincolo più stringente.

Simulazione 3: caratteristiche

- Tipologia alternativa di trasferimento:

Trasferimento = (soglia per un singolo * scala di equivalenza) – reddito

- Soglia per un singolo: variabile, da 250 a 550€ mensili
- Scala di equivalenza: scala ISEE
- Reddito: come nelle 2 simulazioni precedenti
- Soglie patrimoniali: come nelle 2 simulazioni precedenti.

Simulazione 3: costi e beneficiari

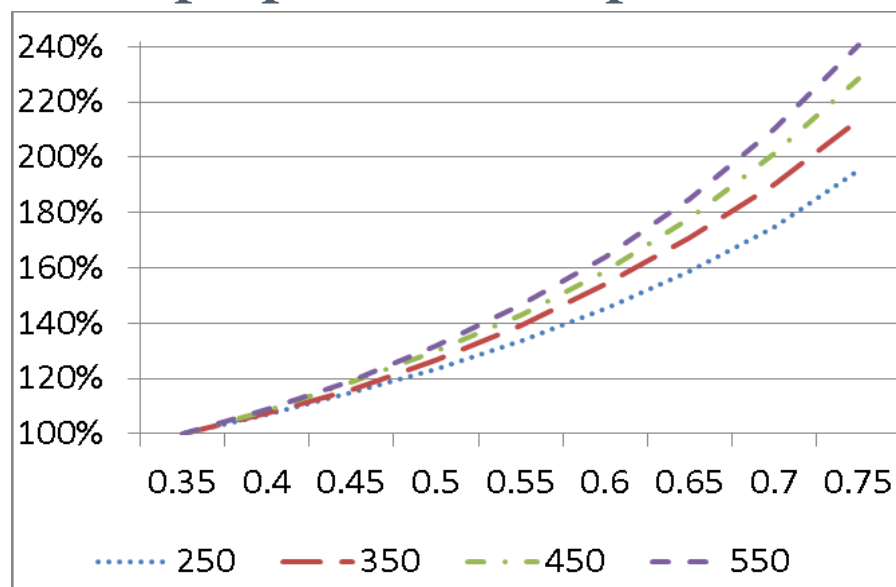
| Soglia mensile in € per una persona sola | Spesa in miliardi di euro | Numero di famiglie beneficiarie in migliaia | Quota di famiglie beneficiarie sul totale | Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente | Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti |
|---|---------------------------|---|---|---|---|
| Nessun vincolo sul patrimonio mobiliare | | | | | |
| 250 | 0.937 | 322 | 1.28 | 2128 | 3814 |
| 350 | 1.897 | 513 | 2.04 | 2159 | 4722 |
| 450 | 3.343 | 761 | 3.02 | 2602 | 5712 |
| 550 | 5.419 | 1047 | 4.16 | 2974 | 6328 |
| Vincolo di 4 mila euro di patrimonio mobiliare | | | | | |
| 250 | 0.910 | 306 | 1.22 | 2170 | 3874 |
| 350 | 1.826 | 484 | 1.92 | 2183 | 4749 |
| 450 | 3.190 | 711 | 2.82 | 2614 | 5970 |
| 550 | 5.100 | 947 | 3.76 | 3036 | 6761 |
| Solo se patrimonio mobiliare = 0 | | | | | |
| 250 | 0.869 | 292 | 1.16 | 2135 | 4078 |
| 350 | 1.742 | 461 | 1.83 | 2166 | 4771 |
| 450 | 3.041 | 670 | 2.66 | 2620 | 6094 |
| 550 | 4.839 | 884 | 3.51 | 3074 | 6804 |

Note: i costi (e la quota di famiglie beneficiarie) con soglia mensile pari a 550€ sono leggermente inferiori rispetto alla simulazione precedente. Gli importi medi per un single sono leggermente inferiori, mentre quelli per una famiglia con 4 componenti sono più elevati.

Simulazione 3: elasticità della spesa

- Rispetto al parametro della scala di equivalenza
 - Manteniamo tutti i parametri fissi e facciamo variare la sola scala di equivalenza. A tal fine impieghiamo una scala di equivalenza pragmatica con valori tra 0.35 e 0.75

Variazione proporzionale rispetto alla base



Valori in miliardi di €

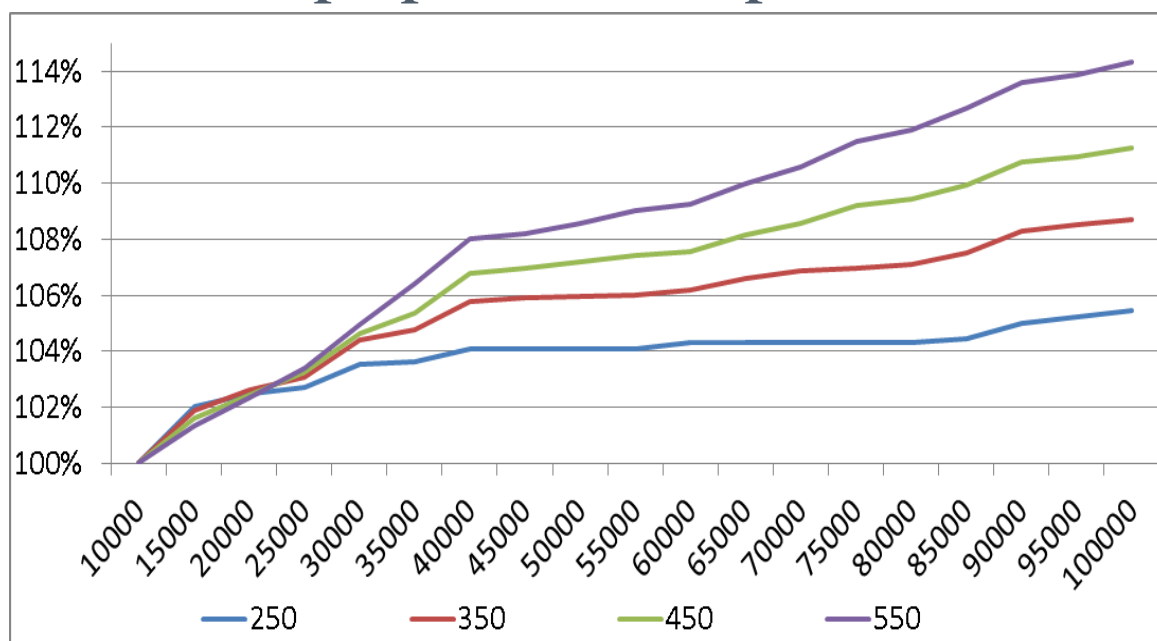
| | 250 | 350 | 450 | 550 |
|-------------|------|------|------|------|
| 0.35 | 0.52 | 0.96 | 1.59 | 2.45 |
| 0.4 | 0.55 | 1.03 | 1.73 | 2.67 |
| 0.45 | 0.59 | 1.11 | 1.89 | 2.92 |
| 0.5 | 0.64 | 1.21 | 2.07 | 3.23 |
| 0.55 | 0.69 | 1.33 | 2.28 | 3.60 |
| 0.6 | 0.75 | 1.47 | 2.53 | 4.02 |
| 0.65 | 0.82 | 1.64 | 2.84 | 4.54 |
| 0.7 | 0.90 | 1.82 | 3.21 | 5.16 |
| 0.75 | 1.01 | 2.04 | 3.64 | 5.91 |

La spesa risulta particolarmente sensibile alla scala di equivalenza impiegata.

Simulazione 3: elasticità della spesa

- Rispetto al valore catastale della casa di abitazione

Variazione proporzionale rispetto alla base



La spesa risulta sensibile al valore catastale della prima casa. Inoltre, più è generoso il trasferimento più è reattiva la spesa rispetto a questo parametro.

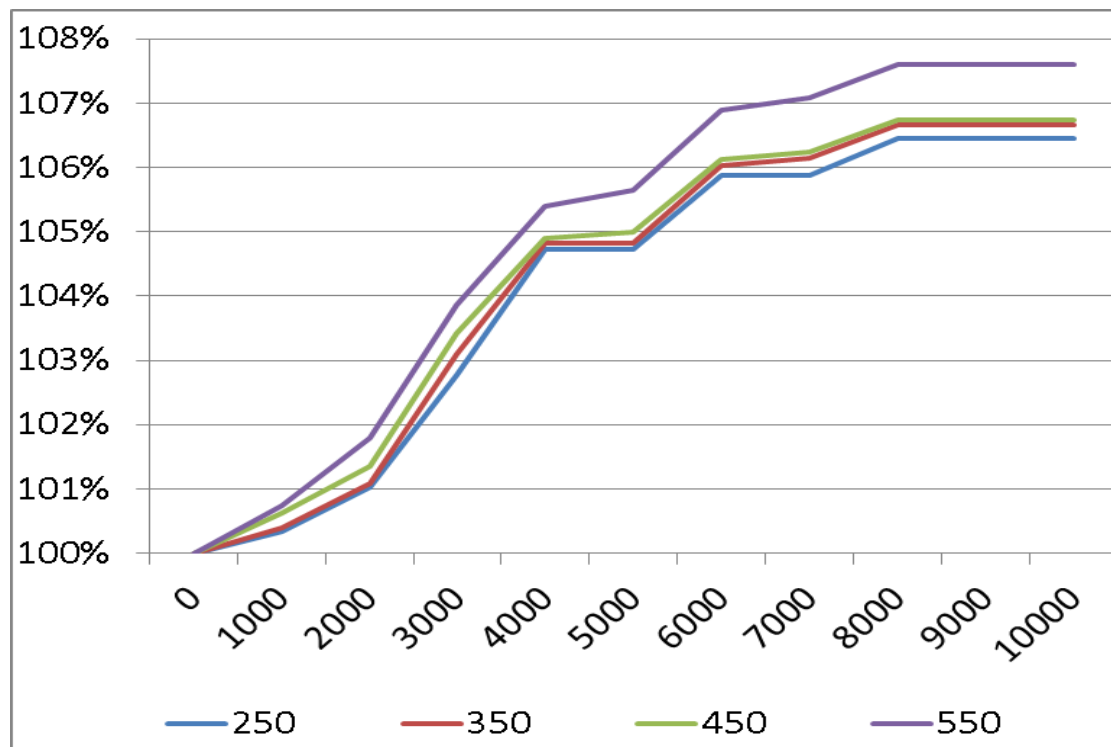
Valori in miliardi di €

| | 250 | 350 | 450 | 550 |
|---------------|------|------|------|------|
| 10000 | 0.88 | 1.75 | 3.05 | 4.86 |
| 15000 | 0.90 | 1.78 | 3.10 | 4.93 |
| 20000 | 0.90 | 1.80 | 3.12 | 4.97 |
| 25000 | 0.90 | 1.80 | 3.15 | 5.03 |
| 30000 | 0.91 | 1.83 | 3.19 | 5.10 |
| 35000 | 0.91 | 1.83 | 3.21 | 5.17 |
| 40000 | 0.92 | 1.85 | 3.26 | 5.25 |
| 45000 | 0.92 | 1.85 | 3.26 | 5.26 |
| 50000 | 0.92 | 1.85 | 3.27 | 5.28 |
| 55000 | 0.92 | 1.85 | 3.28 | 5.30 |
| 60000 | 0.92 | 1.86 | 3.28 | 5.31 |
| 65000 | 0.92 | 1.86 | 3.30 | 5.34 |
| 70000 | 0.92 | 1.87 | 3.31 | 5.37 |
| 75000 | 0.92 | 1.87 | 3.33 | 5.42 |
| 80000 | 0.92 | 1.87 | 3.34 | 5.44 |
| 85000 | 0.92 | 1.88 | 3.35 | 5.48 |
| 90000 | 0.92 | 1.89 | 3.38 | 5.52 |
| 95000 | 0.93 | 1.90 | 3.38 | 5.53 |
| 100000 | 0.93 | 1.90 | 3.39 | 5.56 |

Simulazione 3: elasticità della spesa

- Rispetto al patrimonio mobiliare

Variazione proporzionale rispetto alla base



Valori in miliardi di €

| | 250 | 350 | 450 | 550 |
|-------|------|------|------|------|
| 0 | 0.87 | 1.74 | 3.04 | 4.84 |
| 1000 | 0.87 | 1.75 | 3.06 | 4.88 |
| 2000 | 0.88 | 1.76 | 3.08 | 4.93 |
| 3000 | 0.89 | 1.80 | 3.15 | 5.03 |
| 4000 | 0.91 | 1.83 | 3.19 | 5.10 |
| 5000 | 0.91 | 1.83 | 3.19 | 5.11 |
| 6000 | 0.92 | 1.85 | 3.23 | 5.17 |
| 7000 | 0.92 | 1.85 | 3.23 | 5.18 |
| 8000 | 0.93 | 1.86 | 3.25 | 5.21 |
| 9000 | 0.93 | 1.86 | 3.25 | 5.21 |
| 10000 | 0.93 | 1.86 | 3.25 | 5.21 |

La spesa non risulta particolarmente sensibile al valore della soglia del patrimonio mobiliare.

Aspetti redistributivi

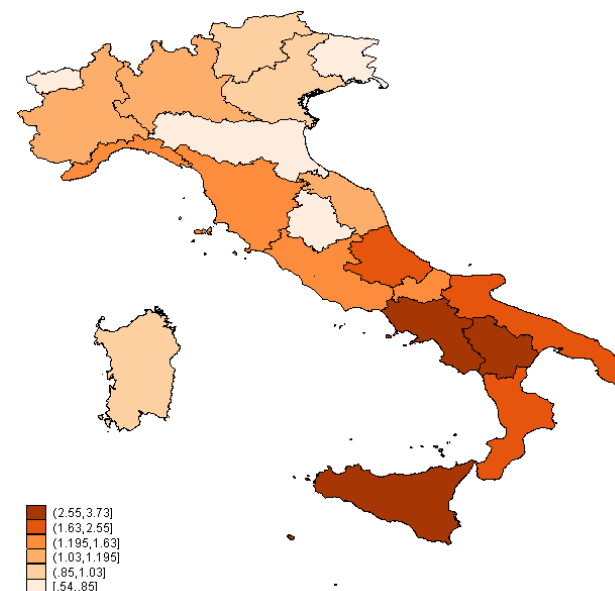
Presentiamo le variazioni dei principali indici di diseguaglianza e povertà relativa per alcune simulazioni precedenti:

- 1. Simulazione 1 con % di copertura della soglia ISTAT pari al 50% e al 100%;*
- 2. Simulazione 2 con % di copertura della soglia ISTAT pari al 50% e al 100% e con un vincolo sul patrimonio mobiliare pari a 4 mila euro;*
- 3. Simulazione 3 con vincolo sul patrimonio mobiliare pari a 4000€ e soglia mensile per una persona sola pari a 350€ e 550€.*

Aspetti redistributivi: simulazione 1

| Indici di diseguaglianza: | GE($\beta=0$) | GE($\beta=1$) | Indice di Gini |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| PRE | 0.3171 | 0.1846 | 0.3172 |
| POST ($\alpha=0.5$) | 0.2247 | 0.1802 | 0.3150 |
| POST ($\alpha=1$) | 0.1792 | 0.1686 | 0.3060 |
| Indici di povertà relativa: | FGT ($\varepsilon=0$) | FGT ($\varepsilon=1$) | FGT ($\varepsilon=2$) |
| PRE | 0.1826 | 0.0594 | 0.0328 |
| POST ($\alpha=0.5$) | 0.1823 | 0.0563 | 0.0282 |
| POST ($\alpha=1$) | 0.1772 | 0.0430 | 0.0161 |

| Distribuzione della spesa per macro aree geografiche | | | Quota di famiglie beneficiarie per ciascuna condizione professionale del capofamiglia | | |
|--|--------------|------------|---|--------------|--------------|
| | $\alpha=0.5$ | $\alpha=1$ | | $\alpha=0.5$ | $\alpha=1$ |
| Nord | 32.56% | 33.04% | Operaio | 0.9% | 6.5% |
| Centro | 16.05% | 17.89% | Impiegato | 0.2% | 0.9% |
| Sud | 51.39% | 49.07% | Atipico | 10.9% | 24.8% |
| | | | Autonomo | 2.1% | 9.9% |
| | | | Pensionato | 0.2% | 1.4% |
| | | | Disoccupato | 22.2% | 39.5% |
| | | | Altro | 6.3% | 13.1% |



Note: nella mappa, le regioni con colore più scuro sono quelle dove l'indice FGT(2) si riduce maggiormente nel caso a regime.

Aspetti redistributivi: simulazione 2

| Indici di diseguaglianza: | GE($\beta=0$) | GE($\beta=1$) | Indice di Gini |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| PRE | 0.3171 | 0.1846 | 0.3172 |
| POST ($\alpha=0.5$) | 0.2484 | 0.1810 | 0.3154 |
| POST ($\alpha=1$) | 0.2261 | 0.1733 | 0.3092 |
| Indici di povertà relativa: | FGT ($\varepsilon=0$) | FGT ($\varepsilon=1$) | FGT ($\varepsilon=2$) |
| PRE | 0.1826 | 0.0594 | 0.0328 |
| POST ($\alpha=0.5$) | 0.1823 | 0.0568 | 0.0291 |
| POST ($\alpha=1$) | 0.1782 | 0.0474 | 0.0209 |

L'unica differenza rispetto al caso precedente è la minore concentrazione del trasferimento verso le famiglie della parte bassa della distribuzione del reddito, come indicato dalle riduzioni leggermente inferiori dell'indice GE(0) e dell'indice FGT(2)..

| Distribuzione della spesa per macro aree geografiche | | | Quota di famiglie beneficiarie per ciascuna condizione professionale del capofamiglia | | |
|--|--------------|------------|---|--------------|--------------|
| | $\alpha=0.5$ | $\alpha=1$ | | $\alpha=0.5$ | $\alpha=1$ |
| Nord | 31.88% | 32.41% | Operaio | 0.8% | 5.0% |
| Centro | 14.03% | 15.91% | Impiegato | 0.1% | 0.6% |
| Sud | 54.10% | 51.68% | Atipico | 10.9% | 17.4% |
| | | | Autonomo | 1.6% | 5.5% |
| | | | Pensionato | 0.1% | 0.9% |
| | | | Disoccupato | 17.4% | 29.4% |
| | | | Altro | 4.5% | 8.4% |

Aspetti redistributivi: simulazione 3

| Indici di diseguaglianza: | GE($\beta=0$) | GE($\beta=1$) | Indice di Gini |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| PRE | 0.3171 | 0.1846 | 0.3172 |
| POST (350€) | 0.2485 | 0.1798 | 0.31449 |
| POST (550€) | 0.2285 | 0.1744 | 0.31012 |
| Indici di povertà relativa: | FGT ($\varepsilon=0$) | FGT ($\varepsilon=1$) | FGT ($\varepsilon=2$) |
| PRE | 0.1826 | 0.0594 | 0.0328 |
| POST (350€) | 0.1820 | 0.0550 | 0.0270 |
| POST (550€) | 0.1791 | 0.0473 | 0.0209 |

I risultati redistributivi non si discostano significativamente dai casi illustrati in precedenza. L'unica differenza significativa è semmai nella distribuzione della spesa, che ora è maggiormente concentrata nelle regioni del Sud.

| Distribuzione della spesa per macro aree geografiche | | | Quota di famiglie beneficiarie per ciascuna condizione professionale del capofamiglia | | |
|--|--------------|--------------|---|--------|---------------|
| | 350€ | 550€ | | 350€ | 550€ |
| Nord | 22.4% | 21.4% | Operaio | 1.30% | 3.95% |
| Centro | 11.8% | 12.8% | Impiegato | 0.24% | 0.71% |
| Sud | 65.7% | 65.8% | Atipico | 11.21% | 15.58% |
| | | | Autonomo | 2.26% | 5.37% |
| | | | Pensionato | 0.21% | 0.59% |
| | | | Disoccupato | 18.59% | 28.68% |
| | | | Altro | 5.03% | 7.87% |

Conclusioni

- I costi di misure di contrasto alla povertà ispirate al SIA variano notevolmente in funzione dei parametri che caratterizzano il trasferimento.
- Sui costi incide significativamente:
 - La definizione di reddito impiegata
 - La presenza di eventuali soglie patrimoniali
 - La scala di equivalenza
- In una fase di transizione con scarsa disponibilità finanziaria abbiamo visto come diverse opzioni di policy consentirebbero di avviare il programma anche con fondi limitati.

Grazie per l' attenzione!

dpacifico@lavoro.gov.it

CAPP

Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche