



**Audizione informale
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame del disegno di
legge n. 1473 (Delega al Governo per
riordinare e potenziare le misure a
sostegno dei figli a carico)**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Ufficio di Presidenza della
Commissione 6^a del Senato della Repubblica
(Finanze e tesoro)**

12 ottobre 2016

1. L'ipotesi di riforma

Il disegno di legge (DDL) n. 1473 prevede l'attribuzione di una delega al Governo per l'istituzione di un nuovo strumento destinato a riordinare e potenziare le attuali misure di sostegno dei figli a carico. Il DDL individua alcuni principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega. La nuova prestazione consiste in un assegno monetario commisurato alla presenza di figli fiscalmente a carico minori di 26 anni – ma riconosciuto in misura ridotta per i figli maggiorenni – e alla condizione economica dei nuclei familiari di appartenenza, indipendentemente dalla condizione occupazionale dei genitori.

Contestualmente all'introduzione del nuovo assegno il DDL prevede la soppressione dei principali istituti di sostegno monetario alle responsabilità familiari attualmente vigenti: l'assegno al nucleo familiare (oggi riservato ai nuclei in cui la quota di reddito da lavoro dipendente è superiore al 70 per cento), la detrazione Irpef per figli a carico e l'assegno per nuclei con almeno tre figli minori. Rimangono in vigore gli assegni a favore del coniuge e degli altri familiari a carico. Il DDL inoltre prevede la possibilità che alcune delle attuali misure complementari a favore dei minori a carico, da individuare in sede di attuazione della delega, siano mantenute in vigore, nella misura in cui siano destinate a specifici bisogni, attività o destinatari.

Nel DDL non viene indicato l'importo del nuovo assegno ma si specifica che dovrà essere comunque tale da comportare, a regime, un onere superiore di non più di 4 miliardi delle risorse derivanti dalla soppressione delle attuali misure di sostegno alle responsabilità familiari. La copertura del maggiore costo è demandata a risparmi di spesa, non specificamente individuati. Nel complesso, con riferimento agli ultimi dati disponibili relativi al 2014, si tratta approssimativamente di 19,1 miliardi (tab. 1), di cui circa 5,5 miliardi derivanti dalla cancellazione degli assegni al nucleo familiare erogati da Enti di previdenza, 0,7 miliardi da quella degli assegni erogati ai pubblici dipendenti, 0,4 miliardi da quella degli assegni ai nuclei con almeno tre figli¹ e circa 8,5 miliardi dalla soppressione della detrazione per figli a carico². Il DDL non chiarisce cosa potrebbe accadere alle risorse della quota di contribuzione a carico dei lavoratori dipendenti per finanziare gli assegni familiari (pari a 1,5-2 miliardi) che, presumibilmente, dovrebbero venire meno una volta che questi verranno sostituiti dal nuovo assegno.

Il DDL specifica il profilo del nuovo istituto in relazione alla condizione economica del nucleo: l'assegno è di importo costante per ciascun figlio a carico per tutti i livelli di "reddito ISEE" fino a 50.000 euro riferiti a una famiglia composta da due genitori e un figlio a carico. Superata tale soglia l'importo dell'assegno si riduce progressivamente fino ad azzerarsi in corrispondenza della soglia di "reddito ISEE" di 70.000 euro sempre

¹ Vedi Istat (2015), "Conti della protezione sociale", anni 1995-2014; INPS (2015), "Bilancio sociale 2014" e INPS (2015), "Rendiconti generali", Tomo II, p. 175 e 605; Ragioneria Generale dello Stato, "Conto annuale", <http://www.contoannuale.tesoro.it/> (area download).

² Detrazioni effettivamente godute da contribuenti fiscalmente capienti (stima UPB).

riferiti a una famiglia composta da due genitori e un figlio a carico. Si prevede che entrambe le soglie aumentino di 5.000 euro per ogni figlio a carico successivo al primo.

L'assegno così configurato viene erogato dai datori di lavoro o in sede di dichiarazione dei redditi consentendo l'abbattimento dell'imposta dovuta o, nel caso di soggetti privi di capienza fiscale, prende la forma di un trasferimento monetario.

La relazione illustrativa del DDL sottolinea che l'obiettivo della riforma è quello di superare la situazione di frammentarietà e disomogeneità del quadro vigente, che risulta sostanzialmente inefficace rispetto al sostegno economico alla famiglia con figli. Si fa riferimento all'esperienza di altri paesi europei e in particolare ai programmi applicati nel Regno Unito e in Germania che prevedono assegni per i figli che sono indipendenti dalla condizione occupazionale dei genitori e che si cumulano – e non si sostituiscono – agli altri interventi di sostegno al reddito e di contrasto della povertà. Contestualmente, si osserva l'insufficienza delle risorse attualmente destinate al sostegno della famiglia anche rispetto agli altri paesi europei e l'inefficacia dei trasferimenti nella lotta alla povertà minorile (figg. 1 e 2).

Le criticità degli istituti di sostegno alle responsabilità familiari vigenti sono state da tempo evidenziate. Da un lato, le detrazioni per figli a carico, che costituiscono la componente quantitativamente più importante dei trasferimenti alle famiglie, risultano inadeguate rispetto all'obiettivo, più generale, di un equo sostegno economico delle famiglie con figli. Tali criticità riguardano soprattutto le famiglie più povere perché le detrazioni non si applicano ai contribuenti fiscalmente incapienti, perché la tassazione è su base individuale e perché l'imposta personale progressiva esclude molte componenti reddituali.

Dall'altro, gli assegni al nucleo familiare, che rappresentano il secondo trasferimento più importante sul piano quantitativo, hanno natura categoriale in quanto trasferimento previdenziale finanziato da contribuzione (oggi in parte fiscalizzata) destinato alle famiglie di lavoratori dipendenti a basso reddito con figli. Benché siano caratterizzati da un'accentuata selettività, gli assegni al nucleo familiare risultano non pienamente efficaci nel contrasto alla povertà minorile proprio per la loro natura categoriale.

La riforma prospettata nel DDL affronta le principali criticità sopra descritte, superando innanzitutto la caratteristica prevalentemente categoriale degli assegni familiari attraverso l'istituzione di un singolo strumento di tipo universale condizionato unicamente alla presenza dei figli a carico. La fruizione del nuovo assegno non è vincolata alla capienza fiscale come invece risulta attualmente per le detrazioni Irpef per figli a carico. La riforma permette inoltre di semplificare e unificare i criteri di selettività facendo riferimento soltanto all'ISEE.

Con riguardo invece al sostegno delle famiglie più povere, l'efficacia del nuovo istituto dipenderà dall'ammontare del nuovo assegno, che dovrà garantire coerenza tra il

carattere universalistico del nuovo istituto e il vincolo di bilancio. Di conseguenza uno degli aspetti fondamentali per la valutazione del nuovo istituto riguarda i suoi effetti distributivi da confrontare con la distribuzione dei benefici attuali.

2. La determinazione dell'ammontare dell'assegno

Per una valutazione dell'impatto della riforma occorre confrontare la distribuzione dei beneficiari del nuovo assegno con quella corrispondente agli istituti attualmente applicati.

Una valutazione degli effetti distributivi della riforma richiede innanzitutto la determinazione dell'ammontare dell'assegno che, come ricordato, non è indicato nel DDL e dovrebbe essere derivato in sede di applicazione sotto la condizione di invarianza delle risorse attualmente impiegate nel comparto incrementate di 4 miliardi (19,1 miliardi complessivi). Il calcolo del livello "di equilibrio" dell'assegno risulta complesso per tre ordini di fattori.

- Innanzitutto, occorre confrontarsi con alcuni punti critici del DDL che riguardano il "reddito ISEE" menzionato nello stesso e il suo collegamento con uno specifico nucleo familiare, che crea ambiguità interpretative. Queste criticità potrebbero essere superate con una riformulazione del testo del DDL.

In particolare, nel DDL entrambe le soglie vengono specificate in termini di "reddito ISEE del nucleo familiare pari a 50.000 [e 70.000] euro annui, nel caso di nucleo familiare composto dai genitori e un figlio a carico". Tale formulazione può dare luogo ad ambiguità interpretative. Innanzitutto, l'espressione "reddito ISEE" potrebbe indurre a considerare la sola componente reddituale dell'indicatore ISEE, escludendo quella patrimoniale. Tuttavia, l'adozione nel disegno del nuovo assegno di una qualche selettività rispetto alla situazione economica della famiglia richiede necessariamente il riferimento all'indice ISEE *tout court*, inclusivo sia della componente reddituale sia di quella patrimoniale. Nelle elaborazioni presentate in questo documento è stato considerato come criterio selettivo per l'attribuzione del nuovo assegno l'ISEE comprensivo di entrambe le componenti.

Inoltre il richiamo riportato nel testo del DDL all'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), e non al semplice ISE (Indicatore della situazione economica), appare contraddittorio con il suo riferimento a uno specifico nucleo familiare (nel DDL quello "composto dai genitori e un figlio a carico"). Infatti l'ISEE è una misura della condizione economica del nucleo già resa equivalente tra nuclei di composizione differente dall'applicazione di un'apposita scala di equivalenza. Per superare questa contraddizione, nelle elaborazioni presentate in questo documento si è scelto di interpretare le soglie indicate nel DDL (50.000 e 70.000 euro) come espresse in termini di ISE (non equivalente)³ e riferite specificamente a un nucleo di due genitori e un figlio⁴.

³ La scelta deriva da ragioni di coerenza tra costi complessivi e benefici individuali. Si sono ritenuti infatti eccessivamente elevati i valori soglia pari a 50.000-70.000 euro di ISEE, che comporterebbero la distribuzione dell'assegno a oltre il 90 per cento dei figli a carico complessivi, rendendo difficile raggiungere un assetto equilibrato tenendo conto dei vincoli delle risorse disponibili. Anche in questo caso tuttavia potrebbero emergere ambiguità nella individuazione della corrispondente soglia ISEE (equivalente) in

Pertanto, applicando la corrispondente scala di equivalenza, le soglie indicate nel DDL sono state rese equivalenti in termini di ISEE a un livello rispettivamente pari a 24.500 euro ($\cong 50.000/2.04$) e 34.300 euro ($\cong 70.000/2.04$), mentre l'incremento per ogni figlio a carico successivo al primo è stato fissato a 2.450 euro di ISEE ($\cong 5.000/2.04$)⁵.

- In secondo luogo, mancano nel DDL alcune informazioni circa il disegno dell'assegno necessarie per la sua determinazione, quali: 1) l'entità della riduzione dell'assegno per i figli a carico con età tra 18 e 26 anni rispetto a quelli di età inferiore a 18 anni⁶; 2) il profilo della diminuzione progressiva del beneficio nel passaggio dalla prima alla seconda soglia ISEE (da 24.500 a 34.300 euro in termini di ISEE)⁷. Per colmare queste carenze informative le elaborazioni qui presentate ipotizzano, da un lato, una riduzione dell'assegno del 20 per cento per i figli con età tra 18 e 26 anni e, dall'altro, un andamento linearmente decrescente dell'assegno per le famiglie che ricadono tra la prima e la seconda soglia ISEE.
- In terzo luogo, la valutazione dell'ammontare del nuovo assegno è resa complessa dalla non osservabilità diretta della distribuzione del complesso delle famiglie per classi di ISEE. Attualmente gli unici dati disponibili sulla ripartizione delle famiglie per classi di ISEE riguardano i nuclei che presentano la Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) per l'accesso ad alcune tipologie di servizi pubblici. Questi dati tuttavia non costituiscono una buona *proxy* della distribuzione dei potenziali beneficiari del nuovo assegno in quanto: 1) la DSU è compilata solo dalle famiglie che intendono usufruire di specifiche prestazioni; 2) le famiglie che presentano la DSU sono presumibilmente soltanto quelle caratterizzate da un ISEE non superiore alle soglie stabilite per l'accesso ai vari servizi pubblici; 3) la distribuzione delle DSU è condizionata dalla disomogeneità (non solo territoriale) dell'offerta dei servizi regolati da ISEE.

quanto il coefficiente di equivalenza varia in funzione della condizione lavorativa dei genitori: se entrambi risultano lavoratori è prevista infatti una maggiorazione della scala di equivalenza di 0,2 punti. Anche in questo caso tuttavia potrebbero emergere ambiguità nella individuazione della corrispondente soglia ISEE (equivalente) in quanto il coefficiente di equivalenza varia in funzione della condizione lavorativa dei genitori: se entrambi risultano lavoratori è prevista infatti una maggiorazione della scala di equivalenza di 0,2 punti.

⁴ Anche in questo caso tuttavia potrebbero emergere ambiguità nella individuazione della corrispondente soglia ISEE (equivalente) in quanto il coefficiente di equivalenza varia in funzione della condizione lavorativa dei genitori: se entrambi risultano lavoratori è prevista infatti una maggiorazione della scala di equivalenza di 0,2 punti.

⁵ La scala di equivalenza ISEE, sulla base di assunzioni relative alle economie di scala che si realizzano all'aumentare della dimensione del nucleo, prevede coefficienti rispettivamente pari a 1,57, 2,04, 2,46, 2,85 per famiglie di 2, 3, 4, e 5 componenti. Per ogni componente aggiuntivo oltre il quinto il coefficiente incrementa di 0,35. La scala ISEE prevede delle specifiche maggiorazioni in funzione del numero complessivo dei figli (0,2 per tre figli, 0,35 per quattro figli, 0,5 per cinque figli o più), e in casi particolari, come ad esempio la presenza di entrambi i genitori lavoratori o la presenza di componenti portatori di handicap.

⁶ L'articolo 1, comma 1, lettera b) del DDL prevede genericamente una "applicazione [dell'assegno] in misura ridotta dal compimento della maggiore età fino e non oltre il compimento del ventiseiesimo anno di età".

⁷ L'articolo 1, comma 1, lettera h) del DDL prevede che "al di sopra [della soglia di 50.000 euro] si applichi una progressiva riduzione del beneficio, per scaglioni successivi, fino all'azzeramento quando il nucleo familiare raggiunge la soglia di reddito ISEE pari a 70.000 euro annui".

Per l'individuazione dell'importo "di equilibrio" dell'assegno è quindi necessario stimare la distribuzione delle famiglie per classi di ISEE. Sulla base di analisi condotte con il modello di simulazione *tax-benefit* dell'UPB, alimentato da dati campionari di fonte Banca d'Italia⁸ e calibrato su dati aggregati del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), dell'Istat e dell'INPS, è possibile pervenire a una stima della distribuzione dei figli a carico per i livelli di ISEE delle famiglie di appartenenza. La figura 3 mostra che la percentuale di figli a carico in nuclei familiari con ISEE fino a 24.500 euro (la prima soglia) sarebbe pari al 63 per cento; la quota salirebbe al 78 per cento per valori dell'ISEE pari o inferiori a 34.300 euro (la seconda soglia ISEE). Pertanto più di due terzi dei figli a carico beneficerebbe dell'assegno in ammontare pieno mentre un ulteriore 14 per cento riceverebbe un assegno ridotto. Considerando la maggiorazione delle soglie previste nel DDL, nel complesso, la percentuale di figli a carico che beneficerebbero dell'assegno in misura piena sarebbe pari al 66 per cento, mentre i beneficiari di prestazione ridotta ammonterebbero a circa il 14 per cento. Rimarrebbero quindi esclusi dal nuovo assegno circa il 20 per cento dei figli a carico totali.

Per una più immediata valutazione della condizione economica dei nuclei posizionati attorno alla prima e alla seconda soglia di applicazione dell'assegno (24.500 euro e 34.300 euro di ISEE rispettivamente), la tabella 2 riporta la trasposizione della suddetta soglia ISEE in termini di corrispondente reddito familiare per diverse tipologie di nucleo. Ad esempio, per il nucleo qui assunto come riferimento, costituito da un genitore lavoratore dipendente, un coniuge e un figlio a carico, proprietari di un'abitazione principale con 90.000 euro di valore IMU e 10.000 euro di depositi bancari, la prima soglia ISEE equivale a un livello di reddito familiare di circa 48.000 euro, che scenderebbe a circa 38.000 euro se i componenti fossero proprietari di una seconda abitazione dal valore IMU di 50.000 euro e che invece salirebbe a circa 60.000 euro nel caso in cui la famiglia fosse in affitto. Dalla tabella emerge la forte variabilità delle condizioni reddituali delle famiglie caratterizzate da un identico livello di ISEE ma da diverse composizioni del nucleo, diverse numerosità dei percettori di reddito e diverse condizioni abitative.

Sulla base della distribuzione dei figli a carico per livelli di ISEE delle famiglie di appartenenza illustrata nella figura 3 e del vincolo di risorse finanziarie poste nel DDL, è possibile stimare che l'importo base dell'assegno risulterebbe approssimativamente pari a 160 euro. Tale valore viene utilizzato come scenario di riferimento per le analisi successive. Per offrire maggiori elementi di valutazione, a questo valore stimato dell'ammontare dell'assegno ne vengono affiancati altri due: il primo inferiore, a 140 euro, per tenere conto dei possibili rischi connessi a questo tipo di valutazioni basate su dati campionari, il secondo superiore, a 200 euro, corrispondente a un livello tale da evitare alle famiglie-tipo maggiormente rappresentate nella popolazione una qualsiasi

⁸ Banca d'Italia (2015), "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014", Supplementi al Bollettino statistico, Anno XXV, n. 64.

riduzione del beneficio nel passaggio dal regime attuale a quello riformato. Ovviamente la fissazione di un livello dell'assegno a 200 euro richiederebbe una disponibilità di risorse superiore a quella indicata dal DDL.

3. Un confronto tra la riforma e il sistema attuale di sostegno alle responsabilità familiari

Il confronto tra gli effetti distributivi degli strumenti del sistema vigente e quelli del nuovo assegno proposto è effettuato sulla base di famiglie-tipo. Si sono in particolare considerate le tipologie fiscalmente rilevanti e più frequenti nell'ambito delle rilevazioni campionarie.

Dall'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia⁹ condotta nel 2014 emerge che, rispetto ai nuclei familiari con figli a carico, quelli monoreddito rappresentano il 57 per cento della popolazione, di cui il 27 per cento con un figlio a carico, il 23 con due figli e il 7 con tre o più figli (fig. 4). Il restante 43 per cento è costituito da nuclei bireddito, che presentano una ripartizione simile in termini di figli (21 per cento quelli con un figlio a carico, 18 quelli con due figli, 4 per cento quelli con tre o più figli). Sulla base di questa rilevazione, tenuto conto della loro rilevanza in termini fiscali, sono stati scelti i nuclei familiari-tipo da analizzare in questa audizione.

Le figure 5 e 6 riportano l'ammontare delle misure di sostegno ai carichi familiari interessate dalla riforma (l'assegno al nucleo familiare, le detrazioni per figli a carico godute e il nuovo assegno in corrispondenza dei tre livelli sopra presentati) per famiglie-tipo rilevanti in funzione del reddito familiare e dell'ISEE.

La figura 5 analizza l'andamento dei diversi istituti per famiglie monoreddito (lavoratore dipendente) con rispettivamente uno, due, tre e quattro figli, mentre nella figura 6 sono illustrati gli andamenti per: 1) una famiglia monoreddito con un figlio minore di tre anni; 2) una famiglia bireddito (entrambi i percettori lavoratori dipendenti) con un figlio e una ripartizione dei redditi tra i coniugi al 50 per cento; 3) una famiglia bireddito come quella al punto 2 ma con una ripartizione di redditi pari a 75 e 25 per cento; 4) un nucleo monoparentale. Nella parte superiore delle figure sono riportati gli importi degli istituti vigenti e quelli del nuovo assegno in funzione di livelli crescenti di reddito familiare, mentre nella parte inferiore gli stessi importi sono riportati lungo la scala ISEE (ipotizzando il possesso di una abitazione principale del valore IMU di 90.000 euro e 10.000 euro di depositi bancari, come già nella tabella 2).

⁹ Banca d'Italia (2015), op.cit..

3.1 La situazione attuale

Come già anticipato, allo stato attuale le famiglie con figli a carico possono beneficiare di detrazioni Irpef e di assegni familiari.

Le detrazioni per figli a carico, insieme alle altre detrazioni Irpef, riducono l'imposta lorda dovuta dal contribuente e trovano applicazione fino a capienza di questa (per una breve descrizione si rinvia all'Allegato 1). Per questo motivo nelle figure 5 e 6 è riportato l'ammontare effettivamente goduto delle detrazioni per figli a carico, pari all'entità della riduzione del reddito disponibile che si verificherebbe se le detrazioni per figli non fossero attribuite¹⁰. Nel nucleo monoreddito con un figlio a carico si inizia a beneficiare della detrazione attorno agli 11.000 euro di reddito e il beneficio rimane inferiore all'ammontare teorico della detrazione sino ai 14.000 euro (tratto in cui il contribuente è solo parzialmente capiente). In corrispondenza dei 14.000 euro la detrazione goduta è massima e raggiunge gli 810 euro. Questo limite sale rispettivamente a 16.500, 19.000 e 23.500 euro per i nuclei monoreddito con due, tre e quattro figli. I nuclei bireddito cominciano a beneficiare delle detrazioni per figli a carico in corrispondenza di un reddito familiare più elevato, tanto maggiore quanto più il reddito è equiripartito tra i coniugi.

L'importo della detrazione decresce progressivamente all'aumentare del reddito ma a un ritmo moderato. In corrispondenza dei 50.000 euro di reddito, soglia oltre la quale è posizionato appena il 6 per cento dei contribuenti¹¹, la detrazione vale ancora il 55 per cento del suo livello massimo qualora si considerasse una famiglia monoreddito con un figlio. La detrazione si annulla per i contribuenti con reddito superiore ai 95.000 euro¹², che rappresentano circa l'1 per cento del totale.

Per quanto riguarda il secondo strumento vigente (per una breve descrizione degli assegni familiari si rimanda all'Allegato 1), come si evince dalle figure 5 e 6, in cui è riportato l'ammontare complessivo di assegni e detrazioni, gli assegni al nucleo familiare presentano un profilo distributivo che si distingue nettamente da quello delle detrazioni. Per i redditi bassi infatti l'assegno raggiunge i livelli più elevati¹³ (per i nuclei monoreddito con un figlio, in corrispondenza della detrazione massima l'assegno vale circa il doppio), per ridursi poi molto più rapidamente al crescere del reddito. Gli assegni decrescono in maniera più pronunciata in corrispondenza dei redditi familiari medio-bassi: in corrispondenza di un reddito familiare pari a 24.500 euro infatti l'assegno per i nuclei con un figlio risulta praticamente già dimezzato rispetto al suo livello di partenza.

¹⁰ La quota di detrazioni per figli a carico goduta riportata nelle figure è quindi calcolata "al margine", verificando la disponibilità di capienza residua dopo l'applicazione delle altre detrazioni (da lavoro e da altri carichi familiari escludendo la possibilità di altre detrazioni per oneri). Di fatto è la perdita che subirebbero i percettori qualora, come prevede la proposta di riforma, le detrazioni per figli fossero abolite.

¹¹ Dipartimento delle Finanze (2015), "Statistiche delle dichiarazioni fiscali – Anno di imposta 2014" (http://www1.finanze.gov.it/finanze2/analisi_stat/index.php?tree=2015).

¹² Tale limite aumenta di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.

¹³ Ovviamente, non essendo incorporato nel meccanismo dell'imposta, gli assegni sono percepiti anche da soggetti incapienti.

3.2 *La distribuzione del nuovo assegno e gli effetti della riforma*

Il beneficio derivante dall'applicazione del nuovo assegno risulta ovviamente molto elevato per quei soggetti che oggi non godono di assegni familiari, quali ad esempio i lavoratori autonomi o i disoccupati non titolari di trattamenti assistenziali, oltretutto i soggetti attualmente incapienti dal punto di vista fiscale che come tali non possono godere della detrazione per figli.

Passando ai soggetti che oggi beneficiano in misura più o meno rilevante di assegni al nucleo familiare (lavoratori dipendenti), le figure 5 e 6 mostrano come il profilo distributivo del nuovo assegno si discosti significativamente da quello risultante dalla somma degli attuali istituti che si intende sopprimere, generando rilevanti variazioni di reddito disponibile per tutte le tipologie di famiglia esaminate. Per un'ampia quota di popolazione (il 50 per cento delle famiglie e circa due terzi dei figli a carico complessivi; fig. 3) l'importo del nuovo assegno risulta fisso, indipendentemente dalla condizione economica misurata in termini di ISEE. Per questi beneficiari dunque la riforma sostituisce un insieme di benefici che, per il peso preponderante degli assegni familiari, è tendenzialmente concentrato sui nuclei più poveri e quindi redistributivo in senso progressivo, con un istituto "orizzontale" privo di tali finalità.

La combinazione tra il profilo "piatto" della distribuzione del nuovo assegno e la ripida decrescenza degli importi cumulati di assegni e detrazioni comporta quindi che, nella transizione al nuovo schema proposto dal DDL, il maggiore beneficio sia ad appannaggio dei redditi medio-alti. Il beneficio può raggiungere anche valori molto elevati: ad esempio, per il nucleo monoreddito con due figli raggiunge un massimo di circa 2.600 euro in corrispondenza di un reddito familiare di circa 60.000 euro (fig. 5).

Nel caso in cui l'assegno assuma il valore di "equilibrio" di 160 euro mensili la transizione genera una riduzione di reddito disponibile per alcuni nuclei con reddito familiare medio basso, compreso in specifici intervalli. Per le famiglie monoreddito con un figlio a carico, l'intervallo di reddito in cui il vecchio sistema è più generoso del nuovo parte dai 12.000 fino ai 19.000 euro, con una perdita massima di 540 euro in corrispondenza di 14.000 euro. Per i nuclei più ampi, come ad esempio quello di quattro componenti, l'intervallo di reddito familiare in cui il nuovo sistema è meno favorevole di quello vigente è più ampio e parte dai 17.000 fino ai 37.000 euro, con una perdita massima di circa 1.750 euro. Inoltre si verificano perdite anche per i nuclei più ricchi, per i quali il nuovo assegno si approssima allo zero mentre attualmente spetterebbero ancora detrazioni per figli a carico. Questo fenomeno è più rilevante per i nuclei bireddito che, beneficiano di detrazioni più elevate dei monoreddito a parità di reddito familiare.

Le famiglie che beneficiano attualmente di specifici trattamenti di favore, come ad esempio i nuclei con figli a carico minori di tre anni che godono di una maggiorazione della detrazione di 270 euro, risultano ovviamente più penalizzate nella transizione al nuovo regime, a meno che non siano previsti corrispondenti incrementi del nuovo

assegno rispetto al livello base. Questo è anche il caso dei nuclei con più di tre figli a carico con un livello di ISEE inferiore a 8.556 euro che beneficiano dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori concesso dai Comuni, di cui non si è tenuto conto nelle figure 4 e 5, e che verrebbe soppresso applicando i principi della delega.

Il fenomeno delle perdite per le famiglie a reddito basso esaminate nelle figure 5 e 6 non si verificherebbe se il nuovo assegno raggiungesse almeno i 200 euro mensili, un valore che appare tuttavia difficilmente compatibile con il vincolo di risorse disponibili. Qualora l'importo dell'assegno dovesse risultare inferiore ai 160 euro le famiglie in perdita aumenterebbero sensibilmente.

4. Ulteriori considerazioni

4.1 La maggiorazione delle soglie ISEE

Il DDL prefigura uno strumento con due caratteristiche principali: 1) l'ammontare dell'assegno per figlio non varia con la numerosità dei figli; 2) le due soglie ISEE aumentano di 2.450 euro ($\cong 5.000/2.04$) per ciascun figlio successivo al primo determinando un ampliamento della platea dei beneficiari all'aumentare del numero di figli a carico. L'effetto congiunto di questi due elementi potrebbe riflettere il riconoscimento che il nuovo istituto vorrebbe dare all'esistenza di costi marginali crescenti all'aumentare del numero di figli (diseconomie di scala).

Nel pannello superiore della tabella 3 viene riportata la scala di equivalenza implicita derivante dall'applicazione del nuovo assegno tenendo conto della maggiorazione delle soglie ISSE prevista nel DDL. Ne emerge che i coefficienti impliciti aumentano con il numero dei figli in misura via via crescente (0,47 per il primo figlio, 0,67 punti per il secondo, 0,95 per il terzo, 0,96 per il quarto e così via), come se un figlio addizionale determinasse un costo relativamente maggiore rispetto ai precedenti.

Nel pannello inferiore della tabella gli stessi coefficienti vengono invece calcolati escludendo la maggiorazione delle soglie ISEE prevista dal DDL. Tale esclusione fa sì, chiaramente, che i coefficienti impliciti che ne risultano siano gli stessi della scala di equivalenza sottostante l'ISEE, che già prevede delle correzioni in aumento dei coefficienti di equivalenza solo per i figli a carico a partire dal terzo assumendo implicitamente un costo marginale dei figli successivo al secondo maggiore dei primi due. In questo caso, infatti, la variazione marginale dei coefficienti impliciti che si realizza è pari a 0,47 punti il primo figlio, 0,42 il secondo, 0,59 il terzo e 0,50 il quarto¹⁴.

¹⁴ In assenza delle maggiorazioni della scala di equivalenza dell'ISEE previste a partire dal terzo figlio, i coefficienti impliciti sarebbero stati decrescenti al crescere del numero dei componenti (0,47 per il primo figlio, 0,42 per il secondo, 0,39 per il terzo e 0,35 dal quarto in poi).

Pertanto, la maggiorazione della soglia ISEE prevista dal DDL accresce l'effetto già determinato dalle menzionate maggiorazioni dei coefficienti di equivalenza dell'ISEE determinando un profilo pronunciato del costo marginale dei figli a carico. In particolare, si giunge a una situazione in cui, al margine, il terzo e il quarto figlio a carico "costerebbe" più del doppio del primo figlio (0,95 e 0,96 contro 0,47).

Se effettivamente uno degli obiettivi perseguiti dal nuovo assegno è il riconoscimento di costi marginali crescenti all'aumentare del numero dei figli a carico, si può discutere se il meccanismo previsto dal DDL sia il metodo più trasparente per farlo. Un approccio alternativo potrebbe consistere nell'intervenire sull'importo dell'assegno stesso piuttosto che sulla definizione della platea dei beneficiari, prevedendo un ammontare crescente per ciascun figlio successivo al primo. Si manterrebbe in tal modo la coerenza della scala di equivalenza e dei relativi coefficienti impliciti nell'intero impianto dello strumento monetario.

4.2 Il trattamento di specifiche tipologie di famiglie

Il DDL prevede la possibilità che alcune misure complementari a favore dei minori a carico, da individuare in sede di attuazione della delega, siano mantenute in vigore, solo in quanto destinate a specifici bisogni, attività o destinatari. Questo sembra il caso delle famiglie con componenti inabili che oggi beneficiano di specifiche maggiorazioni dei trattamenti sul versante sia degli assegni familiari sia delle detrazioni. Come già accennato, rischiano di subire penalizzazioni rilevanti anche altre particolari tipologie di famiglie come, ad esempio, i nuclei con più di tre figli a carico con ISEE inferiore a 8.556 euro – che oggi beneficiano di uno specifico assegno familiare che la delega intende sopprimere –, le famiglie con figli minori di tre anni e infine le famiglie con figli a carico maggiorenni che beneficerebbero del nuovo assegno in misura ridotta.

L'introduzione di maggiorazioni del nuovo assegno per particolari tipologie di famiglie rispetto al regime generale, comportando maggiori oneri, potrebbe tuttavia imporre una riduzione dell'importo base al di sotto dei 160 euro stimati per garantire il rispetto del vincolo di bilancio complessivo, rendendo svantaggioso il passaggio al nuovo regime per un insieme di famiglie più ampio di quello osservato in precedenza.

4.3 Gli attuali contributi per il finanziamento degli assegni familiari

Il finanziamento degli assegni al nucleo familiare, sin dalla loro introduzione, è stato affidato a una specifica aliquota contributiva applicata sulla retribuzione dei lavoratori dipendenti. Per effetto di diversi interventi di fiscalizzazione degli oneri sociali l'entità dell'aliquota contributiva è passata dal 2,48 per cento del 2000 allo 0,68 per cento attuale, richiedendo quindi un cofinanziamento attraverso la fiscalità generale. Tuttavia,

la presenza di una quota residua di contribuzione impone, nel caso di una soppressione dell'istituto, un parallelo azzeramento dell'aliquota contributiva e un susseguente riequilibrio del prelievo. Una operazione che dovrebbe valere tra 1,5 e 2 miliardi, il cui disegno necessariamente avrà effetti distributivi sul versante della tassazione e della contribuzione sociale, e il cui impatto andrà valutato congiuntamente a quelli direttamente generati dal riordino dei benefici.

4.4 L'impatto sull'offerta di lavoro

Gli strumenti di sostegno al reddito così come le detrazioni di imposta possono influire sulle scelte di offerta di lavoro dei soggetti beneficiari e, in particolare, del secondo percettore di reddito, aprendo, tra l'altro, anche a considerazioni di genere¹⁵. La correlazione dei benefici con il reddito, usualmente negativa, contribuisce all'incremento delle aliquote marginali implicite, sommandosi alle aliquote marginali legali del prelievo fiscale. Più alta è la correlazione tra benefici e reddito, maggiori saranno le aliquote marginali che potranno influire negativamente sull'offerta di lavoro. Le detrazioni per figli a carico comportano un incremento dell'aliquota marginale implicita di circa un punto percentuale nel caso di un figlio a carico¹⁶ (fig. 7), mentre gli assegni familiari, dato il loro *decalage* più pronunciato (anche se in funzione del reddito familiare), contribuiscono in misura maggiore e in modo più irregolare all'incremento dell'aliquota implicita (per un massimo di 9 punti nel tratto più ripido della curva per i nuclei con un figlio, di 13 punti per i nuclei con due figli, di 11,5 punti per i nuclei con tre figli). Poiché il nuovo assegno risulta per un'ampia quota di popolazione costante al crescere dell'ISEE (e quindi del reddito, che ne costituisce una componente) l'effetto sulle aliquote marginali è migliorativo rispetto alla situazione attuale finché i redditi sono tali che l'ISEE rimane al di sotto della prima soglia del nuovo assegno (24.500 euro per un figlio a carico). Per i nuclei che cadono nella seconda fascia, e quindi in corrispondenza di redditi più elevati, il *decalage* del nuovo assegno, qui ipotizzato lineare, comporterebbe un incremento dell'aliquota marginale implicita di circa 9,6 punti percentuali. Genericamente si può affermare che con il nuovo assegno si ridurrebbero le aliquote marginali implicite per i redditi bassi e medi (contributo nullo alla marginale del nuovo assegno a fronte di contributi elevati degli istituti vigenti), mentre aumenterebbero per i redditi alti che oggi subiscono un limitato impatto del *decalage* degli assegni (meno pronunciato man mano che sale il reddito familiare).

Si noti tuttavia che gli assegni familiari, proprio per il fatto di essere condizionati allo svolgimento di un'attività lavorativa, possono contribuire a incentivare la partecipazione

¹⁵ Marino, M.R., Romanelli, M. e Tasso, M. (2016), "Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model", Temi di discussione della Banca d'Italia, n. 1084.

¹⁶ Nel caso di più figli a carico il contributo all'aliquota marginale implicita delle detrazioni per figli aumenta ed è pari a 1,7, 2,3 e 2,7 per cento rispettivamente per 2, 3 e 4 figli a carico.

al mercato del lavoro, un fattore positivo dell'attuale sistema destinato a scomparire con la soppressione dell'istituto.

Infine non si dovrebbero presumibilmente verificare particolari effetti di disincentivo dell'offerta di lavoro del coniuge che sceglie "al margine" se partecipare al mondo del lavoro, in quanto l'apporto nullo alle aliquote marginali implicite per livelli bassi di reddito familiare rende praticamente ininfluenza il fatto che i nuovi assegni siano regolati da un "metro" dipendente dal reddito familiare.

5. Conclusioni

La proposta delineata nel DDL affronta le principali criticità degli strumenti monetari vigenti a sostegno delle responsabilità familiari in Italia, superando la loro natura categoriale e dando soluzione al problema dell'incapienza fiscale. Si tratta di avanzamenti che dovrebbero contribuire a una maggiore efficacia in termini di riduzione della povertà minorile poiché verrebbero raggiunti nuclei poveri che oggi non beneficiano di sostegno. Il provvedimento inoltre prefigura un incremento non trascurabile delle risorse impiegate, pari a circa il 25 per cento degli attuali stanziamenti.

Tuttavia, le analisi distributive qui proposte permettono di evidenziare come, con riferimento al sostegno delle famiglie più povere, l'efficacia del nuovo istituto viene condizionata da un *targeting* non specificamente orientato ai nuclei più a rischio. Il nuovo assegno infatti garantisce un trattamento uniforme a circa due terzi delle famiglie con figli a carico e, per rimanere coerente con il vincolo finanziario, finisce per premiare necessariamente i nuclei con redditi medi e medio alti, mentre i nuclei con redditi più bassi, oggi titolari di trattamenti più cospicui, beneficiano di incrementi minori, o in qualche caso nulli o negativi.

La perdita di *targeting* nel disegno del nuovo assegno richiederà un coordinamento tra il ridisegno delle politiche familiari e quanto verrà disposto nell'ambito dell'attuazione della delega al Governo in merito al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Il riordino dei trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari va inoltre messo in relazione al rafforzamento della fornitura pubblica di servizi a favore dei minori, tradizionalmente sottodimensionata nel nostro Paese.

Tab. 1 – Maggiori spese e minori entrate derivanti nel 2014 dagli istituti sostituibili dal nuovo assegno
(miliardi di euro)

	2014
Detrazioni per figli a carico effettive	8,5
Assegni al nucleo familiare	6,2
- di cui erogati da Enti di previdenza	5,5
- di cui erogati a dipendenti pubblici	0,7
Assegno ai nuclei con più di tre figli minori	0,4
Totale misure soppresse	15,1

Fonte: Istat (2015), "Conti della protezione sociale", anni 1995-2014; INPS (2015), "Bilancio sociale 2014" e INPS (2015), "Rendiconti generali", Tomo II, p. 175 e 605; Ragioneria Generale dello Stato, "Conto annuale", <http://www.contoannuale.tesoro.it/>.

Tab. 2 – Livelli di reddito familiare coerenti con differenti livelli di ISEE (1)

		Soglie ISEE		
		12.125	24.500	34.300
Nucleo base	Monoreddito, 1 figlio	22.735	47.980	67.972
	Val. altri immob. 50 mila euro	12.169	37.980	57.972
Varianti al nucleo base	Monogenitore	19.061	40.965	58.311
	Val. ab. princ. 130 mila euro	17.402	42.647	62.639
	Pat. Mob. 30 mila euro	18.435	43.680	63.672
	Monogenitore 2 figli	25.160	52.880	74.832
	Val. ab. princ. 50 mila euro	27.735	52.980	72.972
	Bireddito (75-25%)	26.484	55.663	77.832
	Bireddito (50%)	27.700	55.880	77.832
	2 figli	27.828	58.270	82.378
	In affitto	34.735	59.980	79.972
	Bireddito (50%), 2 figli	33.253	66.170	92.238
	Bireddito (75-25%), 2 figli	31.845	66.170	92.238
	Bireddito (50%), in affitto	40.160	67.880	89.832
	3 figli	35.315	73.058	102.948
	Bireddito (50%), 3 figli	40.740	80.958	112.808
	Bireddito (75-25%), 3 figli	39.726	80.958	112.808
	4 figli	41.710	85.642	120.432
	Bireddito (75-25%), 4 figli	46.458	93.542	130.292
	Bireddito (50%), 4 figli	47.135	93.542	130.292

(1) Nucleo base: monoreddito, lavoratore dipendente, un figlio; valore IMU dell'abitazione principale 90.000 euro; patrimonio mobiliare 10.000 euro (depositi bancari).

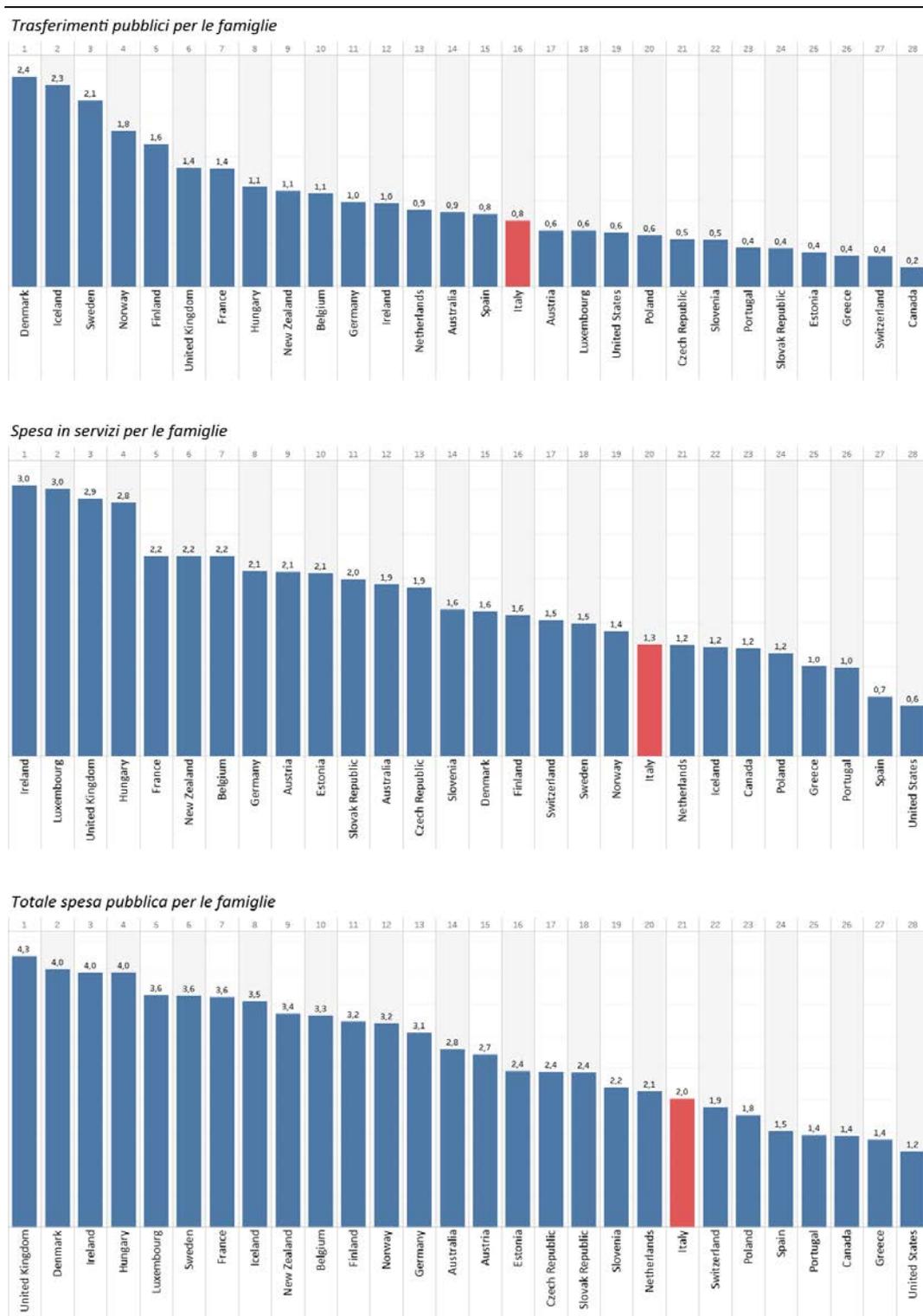
Tab. 3 – Confronto tra la scala di equivalenza dell'ISEE e quella implicita del nuovo assegno

Numero di figli	Soglie DLL con maggiorazione (in termine di ISEE)	Soglie DLL con maggiorazione (in termine di ISE)	Scala implicita soglie maggiorate		
			Coefficienti	Coefficiente "marginale" assoluto (a)	Coefficiente "marginale" relativo (b)
1	24.500	49.980	2,04	0,47	100,00%
2	26.951	66.299	2,71	0,67	141,72%
3	29.402	89.676	3,66	0,95	203,01%
4	31.853	113.078	4,62	0,96	203,23%

Numero di figli	Soglie DLL senza maggiorazione (in termine di ISEE)	Soglie DLL senza maggiorazione (in termine di ISE)	Scala implicita soglie maggiorate		
			Coefficienti	Coefficiente "marginale" assoluto (a)	Coefficiente "marginale" relativo (b)
1	24.500	49.980	2,04	0,47	100,00%
2	24.500	60.270	2,46	0,42	89,36%
3	24.500	74.725	3,05	0,59	125,53%
4	24.500	86.975	3,55	0,50	106,38%

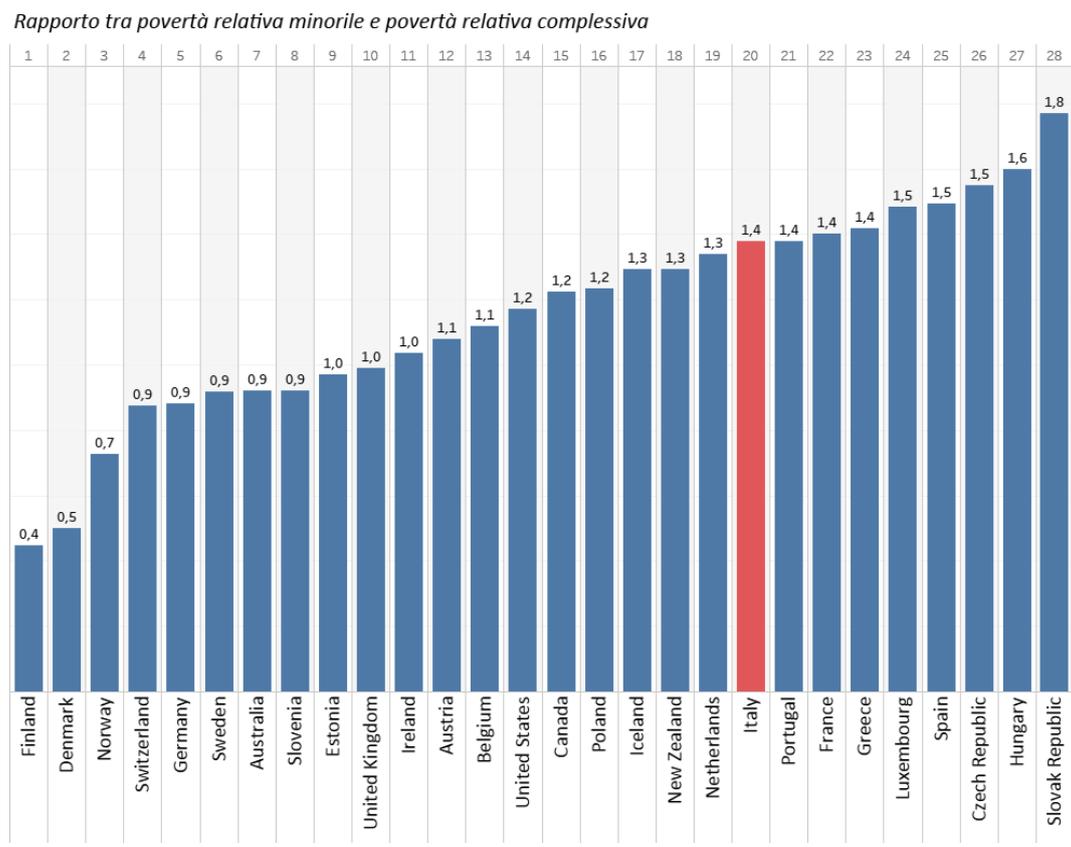
(a) Incremento della scala dovuto alla presenza di un figlio aggiuntivo (nucleo con due genitori). – (b) Incremento della scala dovuto alla presenza del secondo figlio rispetto all'incremento dovuto al primo.

Fig. 1 – Spesa pubblica per la famiglia nei principali paesi OCSE
(in percentuale del PIL)



Fonte: OECD Family Database, anno 2013.

Fig. 2 – Povertà relativa minorile nei principali paesi OCSE



Fonte: OECD Family Database, anno 2013.

Fig. 3 – Distribuzione di famiglie e di figli a carico per livelli di ISEE del nucleo familiare

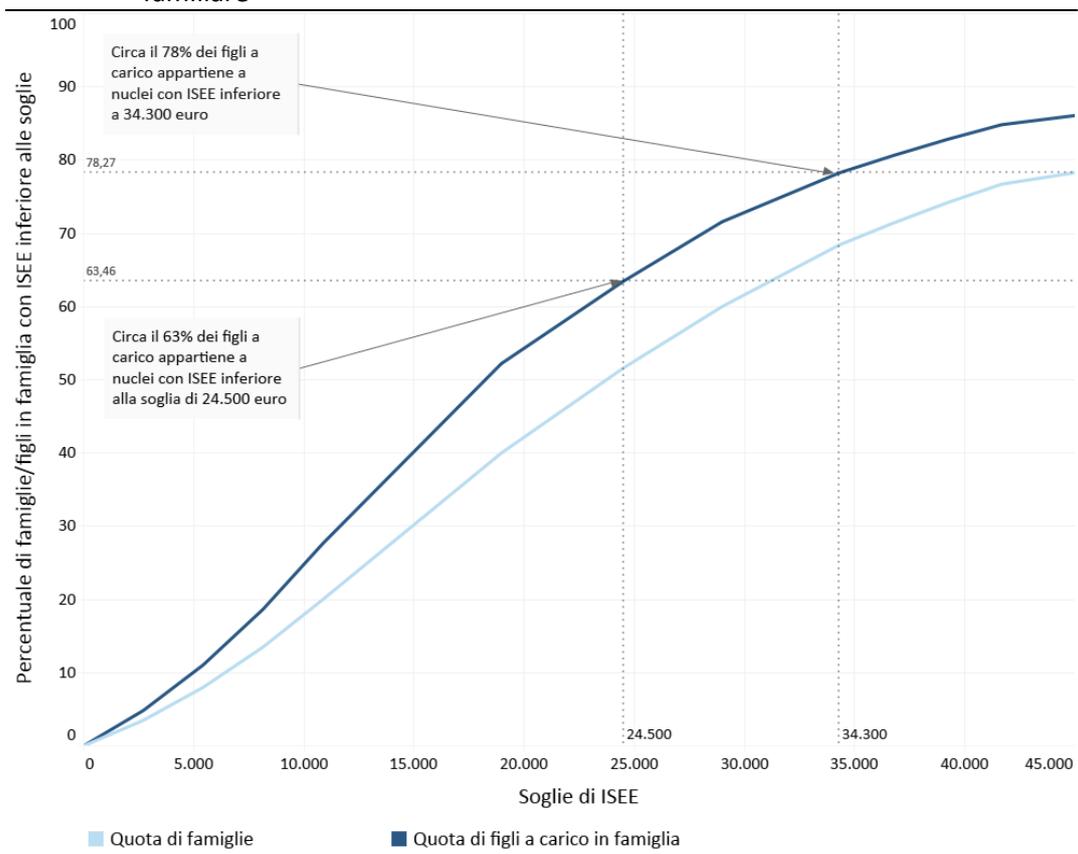
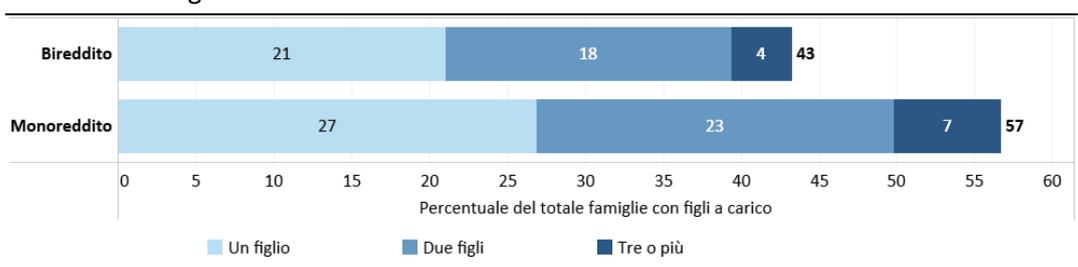


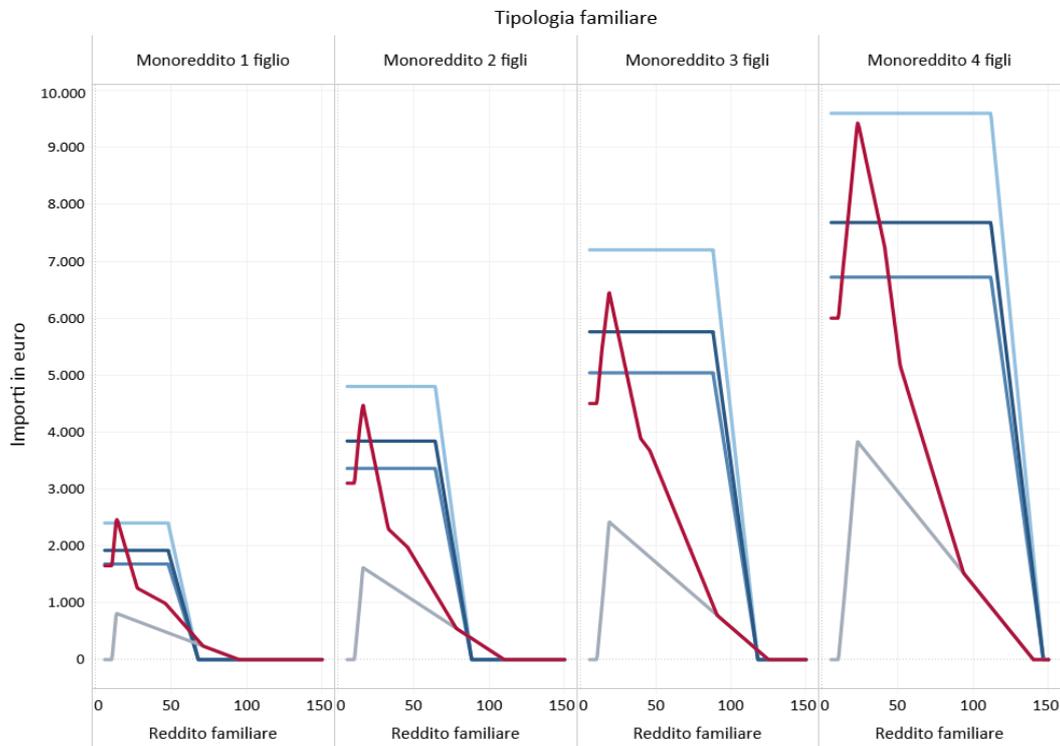
Fig. 4 – Distribuzione delle famiglie per numero di percettori di reddito e per numeri di figli a carico



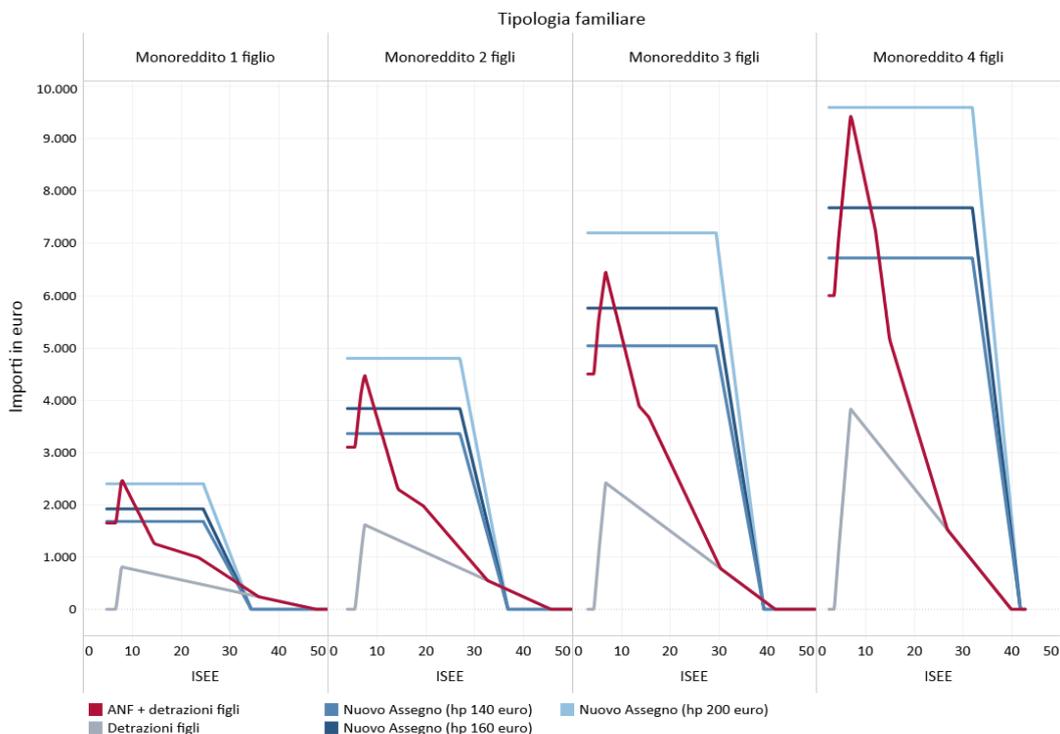
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2015), op. cit..

Fig. 5 – Andamento del nuovo assegno (ipotesi 140-160-200 euro), delle detrazioni per figli a carico e dell’assegno al nucleo familiare (1)
(reddito familiare e soglie ISEE in migliaia di euro)

Andamento in funzione del reddito familiare



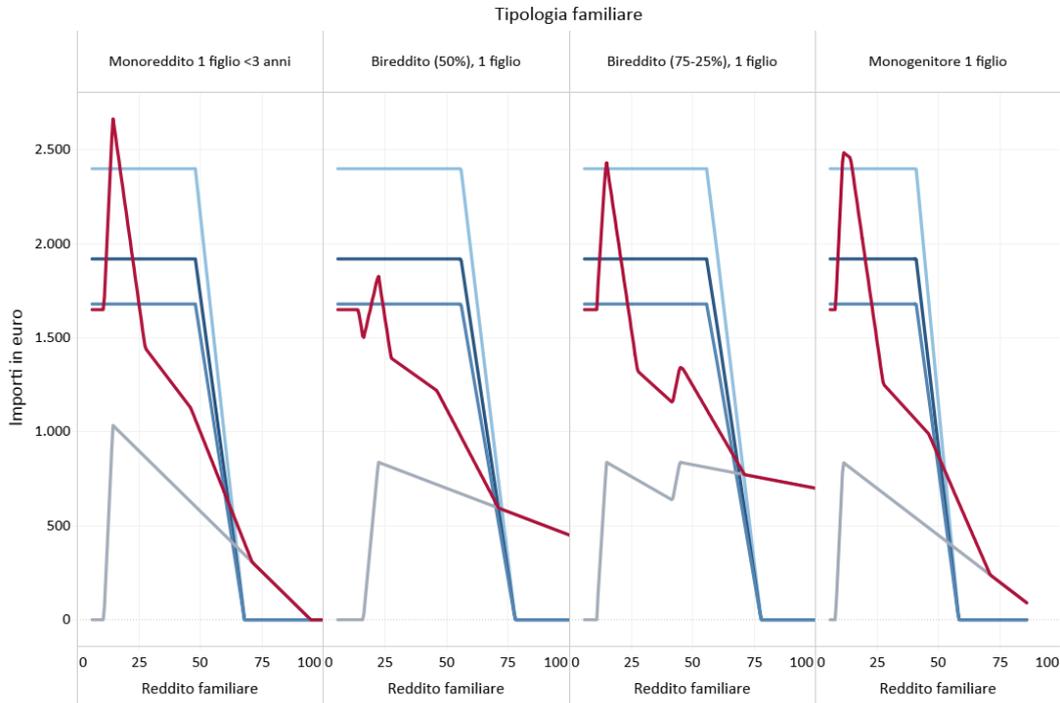
Andamento in funzione dell'ISEE



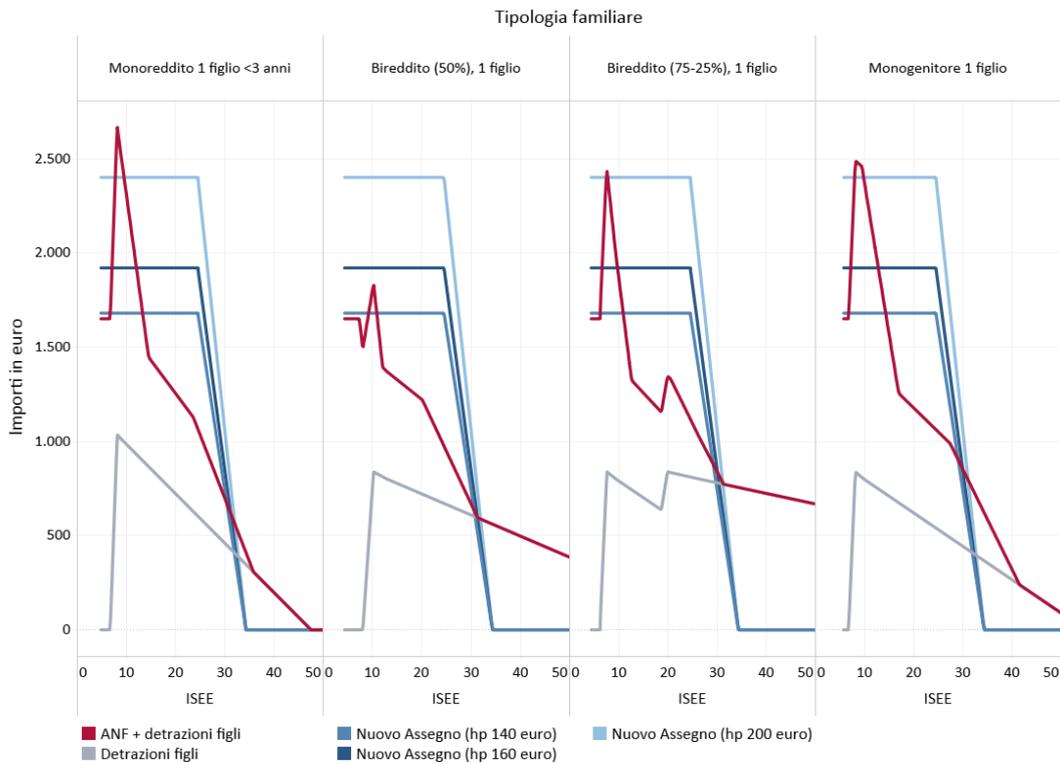
(1) Nucleo monoreddito con 1, 2, 3 o 4 figli a carico; lavoratore dipendente; valore IMU dell’abitazione principale 90.000 euro; patrimonio mobiliare 10.000 euro (depositi bancari).

Fig. 6 – Andamento del nuovo assegno (ipotesi 140-160-200 euro), delle detrazioni per figli a carico e dell'assegno al nucleo familiare (reddito familiare e soglie ISEE in migliaia di euro)

Andamento in funzione del reddito familiare

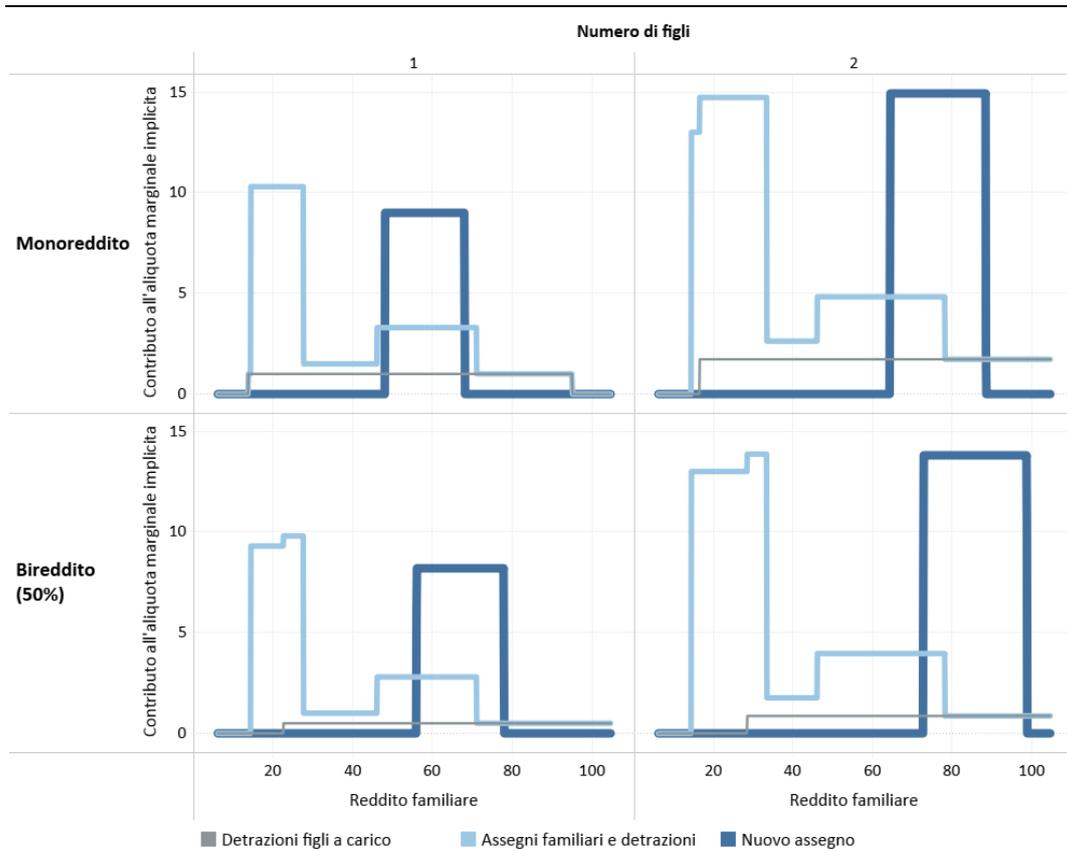


Andamento in funzione dell'ISEE



(1) Lavoratore dipendente; valore IMU dell'abitazione principale 90.000 euro; patrimonio mobiliare 10.000 euro (depositi bancari).

Fig. 7 – Contributo alle aliquote marginali implicite dei diversi strumenti di sostegno e del nuovo assegno



Allegato 1

Le detrazioni per figli a carico

Secondo la normativa attuale, la detrazione per figli a carico è determinata a partire da un importo di base che si riduce all'aumentare del reddito individuale del genitore di riferimento. L'importo di base ammonta a 950 euro per ogni figlio, aumentato di 270 euro nel caso di un figlio minore di tre anni, di 400 euro in caso di invalidità e di 200 euro per ciascun figlio successivo al primo, per i contribuenti con più di tre figli a carico. Poiché le detrazioni decrescono rispetto al valore di base già a partire dal primo euro di reddito, la detrazione attribuita risulta di fatto inferiore a tale valore. Si annulla per i contribuenti con reddito superiore ai 95.000 euro¹⁷. Inoltre la detrazione non si traduce in un effettivo beneficio in termini di reddito disponibile nel caso di insufficiente capienza fiscale.

Si tratta di uno strumento che, benché sia condizionato al reddito individuale, è in grado di raggiungere un'ampia platea di contribuenti, rimanendo pressoché coerente con l'obiettivo di garantire il rispetto del principio di equità orizzontale: assumendo che la capacità contributiva dei soggetti con figli a carico risulti, a parità di reddito, minore rispetto a quella dei soggetti che ne sono privi, le detrazioni contribuiscono infatti a ristabilire condizioni di equità riducendo selettivamente il carico fiscale delle famiglie con figli mentre non discriminano, in linea di massima, in relazione al reddito¹⁸. Nel sistema Irpef la detrazione per figli a carico è rimasta indipendente dal reddito fino al 2001, anno in cui le detrazioni furono elevate e venne introdotto un sistema a due scaglioni con soglia di reddito elevata nell'ambito del quale la detrazione non si annullava. Il profilo decrescente della detrazione rispetto al reddito si è in seguito accentuato per effetto di riforme che hanno disposto incrementi selettivi, indirizzati preferenzialmente ai redditi più bassi, anche rispondendo a un obiettivo di contenimento dei costi. Importi per figli a carico nulli in corrispondenza di redditi appaiono per la prima volta nel 2005 con le deduzioni previste dal secondo modulo "Tremonti".

Gli assegni al nucleo familiare

L'erogazione dell'assegno al nucleo familiare è riservata ai lavoratori dipendenti, ai lavoratori dipendenti agricoli, ai lavoratori domestici, ai lavoratori iscritti alla gestione separata, ai titolari di pensioni (a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti, fondi speciali ed Enpals), ai titolari di prestazioni previdenziali e ai lavoratori in altre situazioni

¹⁷ Tale limite è incrementato di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.

¹⁸ L'applicazione di uno sconto di imposta commisurato al numero di figli a carico ma indipendente dal reddito equivale al riconoscimento di un onere prefissato, implicitamente pari a un costo forfetario dei figli, da ammettere in detrazione. In questa sede non si affronta il tema della scelta dell'unità impositiva e dei meccanismi di *splitting* e di quoziente familiare.

di pagamento diretto¹⁹. In ogni caso l'assegno è dovuto ai nuclei il cui reddito complessivo è composto per almeno il 70 per cento da reddito derivante da lavoro dipendente e assimilato. L'importo dell'assegno in nuclei con figli a carico è funzione della numerosità del nucleo ed è decrescente con il reddito complessivo del nucleo secondo un algoritmo specificato nella legge 296/2007²⁰. Le soglie di reddito sono rivalutate annualmente sulla base della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo.

Gli assegni al nucleo familiare presentano un profilo distributivo che si distingue nettamente da quello delle detrazioni. Prendendo la forma di trasferimenti monetari, gli assegni non incontrano il problema dell'incapienza fiscale e, infatti, per i redditi bassi assumono i livelli più elevati, per ridursi poi molto rapidamente al crescere del reddito.

Questa struttura distributiva risponde a esigenze diverse rispetto a quelle tutelate dalle detrazioni. Si tratta infatti di un istituto orientato al perseguimento di obiettivi di equità verticale, finalizzato prevalentemente al sostegno delle famiglie che, proprio per la presenza di figli a carico, rischiano di non disporre di un'adeguata capacità di spesa. Benché la progressiva estensione dei limiti di reddito ha comportato una diffusione degli assegni anche a nuclei con redditi familiari medi e medio-alti rispetto all'impianto emerso dalla riforma della seconda metà degli anni ottanta²¹, e benché nel tempo la riduzione dei contributi CUAFF abbia imposto un parziale finanziamento con fiscalità generale²², permangono ancora i tratti originari di un trasferimento verticale di natura previdenziale.

¹⁹ <https://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=%3b0%3b5673%3b&lastMenu=9586&iMenu=1&p4=2>.

²⁰ <http://www.normattiva.it/do/atto/vediPdf?cdimg=v006G03180010001011000102&dgu=2006-12-27&art.dataPubblicazioneGazzetta=2006-12-27&art.codiceRedazionale=006G0318>.

²¹ Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa riguardante gli assegni familiari si veda, ad esempio, il Libro Bianco (2008) *"L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie"*, Tributi, supplemento n°1, Scuola Superiore di Economia e delle Finanze.

²² Con le leggi 388/2000 e 296/2005 si è operato un taglio dei cosiddetti oneri sociali "impropri", che ha comportato una riduzione dei contributi per gli assegni familiari di 1,8 punti dal 2,48 allo 0,68 per cento.