

Audizione informale presso la Commissione Finanze e tesoro del Senato sul DL. n.1473 (presentato dal sen. Lepri et al. il 30.4.14) del 6 luglio 2016

Il DL. n.1473, presentato da Lepri et al. il 30.4.14 rappresenta un importante contributo alla riforma delle prestazioni monetarie a sostegno delle responsabilità familiari erogate dal governo centrale. Tali prestazioni comportano un impiego non trascurabile di risorse, quasi 19 miliardi, sia sul versante della spesa, sia, e soprattutto, su quello delle entrate e necessitano senza dubbio di una profonda razionalizzazione.

La tabella che segue fornisce una stima delle risorse in campo riferite al 2015 e alcune indicazioni sui beneficiari e sulle prestazioni medie.

Le prestazioni vigenti a sostegno delle famiglie: beneficiari, prestazioni medie e spesa (o tax expenditure) nel 2015

	famiglie beneficiarie (migliaia)	spesa media (euro)	spesa totale (milioni di euro)
Detrazioni coniuge a carico	5042	612	3086
Detrazioni figli	8556	1027	8791
Detrazioni altri familiari a carico	661	655	433
Detrazioni carichi familiari	11267	1093	12310
Assegni familiari	5905	1089	6430
Assegno maternità	155	1302	202
Totale	12273	1543	18942

Fonte: Modello di microsimulazione del CAPP, a cura di M.Baldini

Tale ragguardevole ammontare di trasferimenti è però largamente inefficace e sono quindi del tutto condivisibili le valutazioni critiche che la relazione del DL Lepri avanza, che possono essere sintetizzate secondo i seguenti profili.

Universalità: Il sostegno alle responsabilità familiari dovrebbe rispondere a criteri di universalità, nel senso di essere destinato a *tutti* i cittadini. Tale fondamentale principio è però disatteso nel caso degli assegni familiari che spettano solo a nuclei di lavoratori dipendenti o ex lavoratori dipendenti.

Specificità: I trasferimenti vigenti non sembrano avere un target sufficientemente delimitato e definito. Ciò è evidente per gli assegni familiari che hanno anche target diversi dai nuclei con responsabilità familiari, ma in parte accade anche per le detrazioni per altri familiari a carico dell'Irpef.

Selettività: L'adozione di una qualche selettività rispetto ai mezzi economici della famiglia è resa necessaria dai vincoli di bilancio; nelle prestazioni attuali essa è realizzata in modo disordinato e con criteri differenziati per le detrazioni (reddito complessivo individuale e assenza di selettività per la detrazione per il quarto figlio) e gli assegni (reddito familiare ma con nozione distante dall'Isee per vari aspetti).

Incapienza: La componente più ampia dei trasferimenti (le detrazioni fiscali) soffre del problema dell'incapienza.

Per superare questo assetto il DL Lepri propone il "riconoscimento di un'unica misura universalistica di beneficio per ciascun figlio a carico; con applicazione in misura ridotta dal compimento della maggiore età fino e non oltre il compimento del ventiseiesimo anno di età" .. "applicazione del beneficio fino a una soglia di reddito Isee del nucleo familiare pari a 50.000 euro annui, nel caso di nucleo familiare composto dai genitori e un figlio a carico. Previsione che al di sopra di tale soglia 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"... con "innalzamento delle soglie di reddito ISEE di euro 5.000 annui per ogni ulteriore figlio a carico".

Dal punto di vista del finanziamento della riforma, il Ddl indicano le detrazioni per familiari a carico Irpef (ad esclusione di quella relativa al coniuge), gli assegni familiari e l'assegno per nuclei con almeno tre minori (non incluso nella tabella di cui sopra ma che comporta una spesa di circa 500 milioni a favore di 127 mila beneficiari).

E' pienamente condivisibile l'obiettivo di unificare le prestazioni sul lato della spesa con un unico istituto la cui gestione verrebbe naturalmente affidata all'Inps.

Qui si sottolineano due aspetti che meritano un approfondimento e, forse, un affinamento della proposta.

1. *La definizione dei beneficiari.* Il DL Lepri sembra assumere come target del nuovo istituto i figli a carico, presumibilmente secondo la definizione fiscale rilevante ai fini Irpef, con un vincolo ulteriore per i figli a carico maggiorenni e comunque di età inferiore a 26 anni. Figli non a carico, in quanto percettori di redditi superiori a 2840 euro annui, non fruirebbero dell'assegno, un esito forse penalizzante. Per i figli minori ciò potrebbe significare una riduzione della platea dei beneficiari di circa 700 mila unità, circa il 7%. Non pare invece condizionato ad alcunché, se non all'età (<di 26 anni), la fruizione dell'assegno per maggiorenni a carico.

2. *La modalità di definizione dell'assegno.* Il DL Lepri non fornisce indicazioni precise sui criteri di determinazione dell'ammontare dell'assegno: ciò è comprensibile, in parte, per il fatto che essi dipendono dai vincoli finanziari della riforma. Si indica tuttavia un ammontare per ciascun figlio a carico, che si deve presumere *identico per ciascun figlio*. In tal modo non si terrebbe conto delle economie di scala del costo dei minori, in contraddizione con l'uso del criterio dell'Isee che, attraverso la scala di equivalenza, ne tiene conto. Sembrerebbe forse più naturale pensare ad una soluzione in cui la presenza di un secondo figlio comporti *ceteris paribus* un assegno inferiore al doppio di quello spettante al nucleo con un solo minore.

Si propone poi che l'assegno spetti nella misura intera solo ai nuclei il cui *reddito Isee* sia inferiore a 50.000 euro annui, nel caso di *nucleo familiare composto dai genitori e un figlio a carico*. Le espressioni usate meriterebbero una precisazione. Si parla infatti di *reddito Isee*: si intende dunque considerare solo la componente reddituale dell'Isee, trascurando la componente patrimoniale? Tale scelta appare poco in sintonia con la disciplina dell'Isee attualmente in vigore.

Nel caso ci si riferisse non al reddito Isee, ma all'Isee *tout court*, meriterebbe un chiarimento l'indicazione dell'ammontare di 50 mila euro. L'Isee rappresenta un valore reso equivalente (e cioè confrontabile per nuclei familiari di diversa numerosità) mediante l'utilizzo di una scala che assume come base un nucleo di un solo componente: la locuzione "50 mila di Isee" fa implicitamente riferimento ad un nucleo di un solo componente. Se l'ammontare indicato di 50 mila dovesse essere riferito all'Isee con scala di equivalenza in base 1, tale limite ci appare molto, troppo elevato. Solo il 10% dei nuclei familiari ha un Isee superiore a tale soglia. Ma anche se il valore di 50 mila fosse riferito, come è più probabile, ad un nucleo composto da due genitori e un minore, la soglia Isee a base unitaria potrebbe risultare troppo elevata (pari a $24509 = 50000/2,04$ euro, ove 2,04 è il valore della scala di equivalenza per un nucleo di tre membri), includendo il 60% dei nuclei familiari.

Appare anche migliorabile il criterio di variazione dell'assegno all'aumentare del numero dei figli a carico ("innalzamento delle soglie di reddito Isee di euro 5.000 annui") definito in misura non corrispondente a una qualche scala di equivalenza (e cioè in una misura che non riflette i costi aggiuntivi in cui una famiglia incorre all'aumentare del numero dei figli).

A titolo meramente esplorativo, nell'intento di fornire prime valutazioni quantitative sui possibili costi della riforma - stime che proponiamo con cautela e che richiederanno comunque verifiche e affinamenti - utilizzando il modello di microsimulazione del Capp, nell'ipotesi,

esemplificata dalla stampa in occasione della presentazione del disegno di legge, di un assegno pari a 150 euro mensili per beneficiario minorenni e 100 euro mensili per beneficiario maggiorenne con età inferiore a 26 anni, il costo della riforma potrebbe aggirarsi intorno a 19,5 mld, spesa quindi eccedente di circa 4,6 miliardi rispetto alle detrazioni fiscali per figli a carico e agli assegni familiari da sopprimere. (Nella valutazione del costo delle prestazioni da sopprimere è incluso l'assegno per nuclei con almeno tre minori, ma è escluso, come appare opportuno, la quota degli assegni familiari fruiti da nuclei senza minori e con pensionati che comportano una spesa valutabile in circa 850 milioni). Si tratterebbe di una riforma a carattere quasi universale (una riforma totalmente non condizionata alla condizione economica costerebbe in questa ipotesi 22 miliardi, appena 2,5 in più). I nuclei beneficiari si possono stimare in circa 7,5 milioni, comunque sensibilmente inferiori ai beneficiari delle prestazioni attuali. L'assegno medio calcolato sul numero dei nuclei beneficiari sarebbe di circa 2585 euro annui (2878 euro annui per beneficiari minorenni e 2159 per beneficiari maggiorenni).

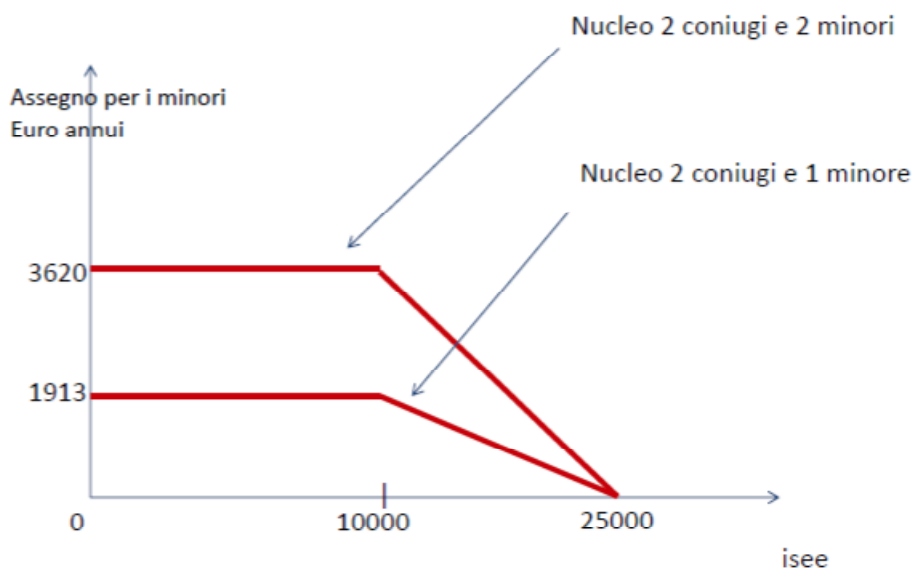
Seguendo linee di analisi molto vicine a quelle del DL Lepri, in una recente ricerca, allegata a questa nota, condotta nell'ambito di un progetto realizzato dall'Istituto di Ricerche Sociali (IRS) di Milano in collaborazione con il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia, i cui risultati sono stati presentati l'8 aprile scorso in un Convegno a Milano, si sono esplorate caratteristiche ed effetti distributivi di una riforma che appare esente dagli aspetti critici indicati.

L'assegno per i minori proposto:

- a) concentra l'attenzione su un target costituito da minori (minorenni e figli conviventi con età fino a 25 anni impegnati in attività di studio);
- b) adotta un modo razionale di determinazione dell'ammontare delle prestazioni al variare della composizione dei nuclei familiari;
- c) assume l'Isee come misura della condizione economica per realizzare la selettività.

Tutti i minori, siano o no a carico fiscalmente, sono quindi coperti dall'assegno, se rientrano nei limiti di Isee di cui più sotto, e si premiano anche i figli maggiorenni, *purché impegnati in attività di studio*.

Per *mantenere la condizione di parità di spesa*, l'assegno è fissato in 1913 euro per una coppia con un minore con un Isee intorno a 10 mila euro (un valore vicino alla soglia di povertà assoluta) ed ha una misura tale da coprire poco più del 50% del costo del minore (calcolato sulla base della scala di equivalenza dell'Isee). All'aumentare del numero dei minori l'assegno aumenta, ma in misura meno che proporzionale per tenere conto delle economie di scala (quelle implicite nella scala di equivalenza dell'Isee). Ad esempio, per una coppia con due minori l'assegno sarebbe di 3623 euro annui. Oltre la soglia di 10000 euro di Isee (base 1), l'assegno decresce per annullarsi in corrispondenza a 25 mila euro (v. figura per due tipi di nuclei rappresentativi).



La riforma non richiede finanziamenti aggiuntivi: essa utilizza infatti parte delle risorse e attualmente destinate al sostegno monetario delle famiglie. Vengono infatti mantenute la detrazione Irpef per coniuge a carico, la detrazione Irpef per altri familiari a carico, la quota dell'assegno al nucleo familiare che affluisce a pensionati e l'assegno di maternità *means tested*. Dei 18,9 miliardi indicati nella precedente tabella verrebbero utilizzati per l'assegno ai minori 14,3 mld.

La riforma proposta presenta molteplici aspetti positivi sotto il profilo della sua specificità, universalità e dei criteri di selettività adottati.

Essa avrebbe un moderato impatto redistributivo complessivo e garantirebbe una prestazione media, per l'insieme dei beneficiari, pari a 2270 euro annui, del 51% più elevato della media delle prestazioni sostituite.

Per le famiglie vicine alla soglia di povertà l'assegno coprirebbe circa il 53% del fabbisogno necessario a mantenere inalterato il tenore di vita di una coppia con un figlio. A titolo di esempio, per nuclei di due coniugi con uno o due figli la riforma produrrebbe un aumento delle prestazioni di oltre il 30%.

Rispetto agli istituti da sostituire (assegni familiari e detrazioni per figli) la riforma favorisce:

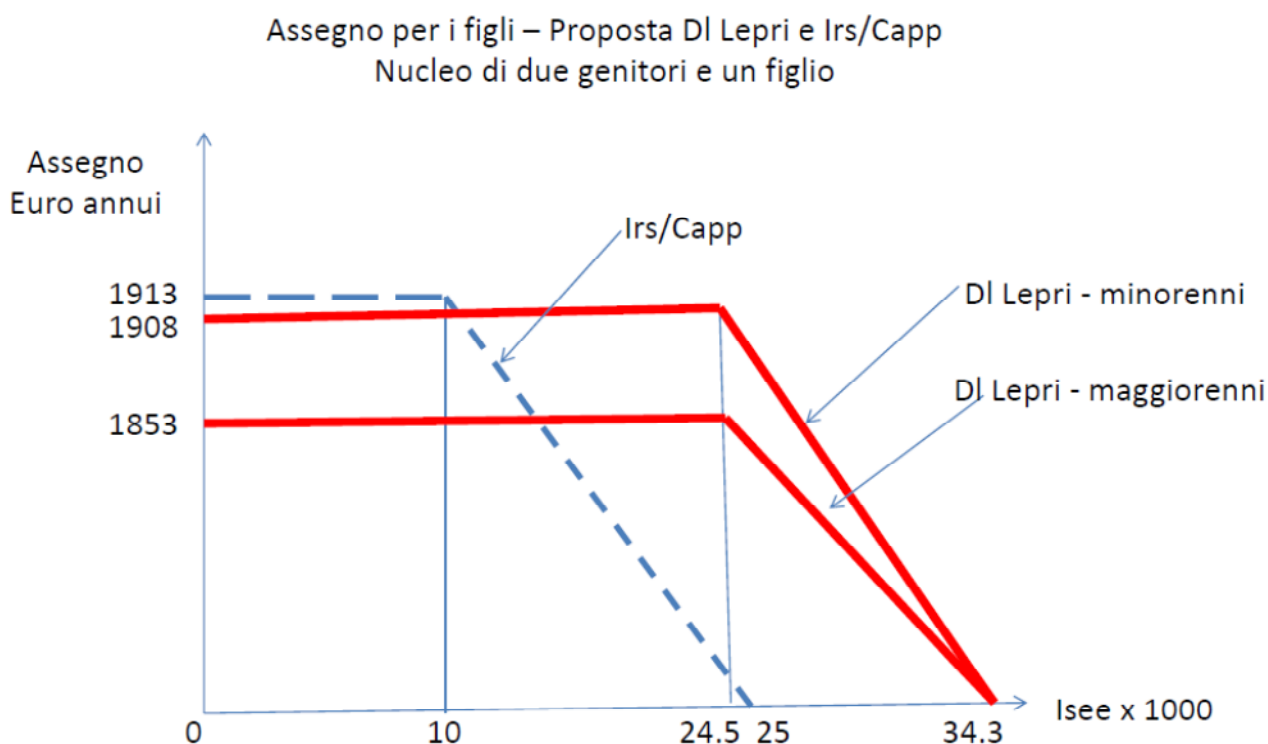
- le famiglie giovani
- che vivono nel meridione del paese
- maggiormente i nuclei con reddito prevalente da lavoro autonomo (che attualmente non ricevono figli assegni familiari), rispetto a quelli da lavoro (questi ultimi sono però di recente stati privilegiati dall'intervento degli 80 euro).

La riforma, essendo costruita a parità di spesa, si traduce in una notevole concentrazione del numero dei beneficiari (da 9,3 milioni a 6,3 milioni) e comporta anche una notevole redistribuzione delle prestazioni e dei soggetti beneficiari. Tutto ciò risponde pienamente agli obiettivi di razionalizzazione e di equità distributiva alla base della riforma. E' però naturale la preoccupazione per l'esito della stessa per i nuclei che si trovano in condizione di maggiore disagio economico.

Disponibilità di risorse aggiuntive permetterebbe di attenuare questi aspetti potenzialmente problematici. Ma sarebbe comunque possibile ragionare a parità di spesa e vedere questa proposta come primo pilastro di una riforma più vasta che includa anche l'introduzione di un reddito minimo di inserimento. In tal modo potrebbero essere fortemente ridotti i problemi riguardanti i nuclei che subiscono perdite pur trovandosi in condizioni economiche modeste. A questo proposito è

importante che la riforma sia coordinata con le modalità di attuazione del ddl delega relativo alle politiche sociali attualmente in discussione alla Camera, che prevede appunto l'introduzione di una misura di contrasto alla povertà, prioritariamente rivolta alle famiglie con minori.

Per avere una prima idea di possibili scelte alternative, può essere infine di qualche interesse il grafico che segue, in cui sono messi a confronto l'andamento delle prestazioni nella proposta Irs/Capp e nella proposta del Ddl Lepri (nell'ipotesi di assegno 150/100) al variare dell'Isee, con riferimento ad un nucleo familiare di 3 componenti, di cui uno beneficiario dell'assegno. La proposta del Ddl Lepri presenta due linee in considerazione del diverso importo dell'assegno per beneficiari minorenni o maggiorenni. Essa appare più universalistica della proposta Capp, ma. Come sottolineato, impiega maggiori risorse finanziarie per poco più di 5 miliardi. La proposta Irs/Capp, più selettiva e quindi meno onerosa, prevede tuttavia un assegno un poco più generoso per i nuclei meno agiati. La scelta politica dovrà mediare tra esigenze di selettività/universalità e vincoli di bilancio.



Allegato:

Bosi. P., 2016, *Riforma delle detrazioni Irpef per familiari a carico e degli assegni familiari*, CAPP Working Paper n. 138, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Il lavoro è un *progress report* realizzato nell'ambito del progetto di ricerca "Costruiamo il welfare dei diritti. Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia" realizzato dall'IRS con la collaborazione del CAPP, i cui risultati sono stati presentati nel Terzo incontro nazionale per una riforma delle politiche sociali, l' 8 aprile 2016, a Milano. La ricerca completa, che in misura sintetica e parziale include anche i risultati di questo *progress report*, è pubblicata nel numero speciale della rivista *Prospettive sociali e sanitarie* (IRS et al. 2016). IRS et al, 2016, *Costruiamo il welfare dei diritti. Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 2. Una presentazione sintetica della proposta a regime è presentata anche in Ranci, Baldini, Bosi, Mesini, *Un sistema per battere la povertà*, www.lavoce.info del 21.6.2016.

