

**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 12 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.

La situazione attuale è, infatti, nella estrema frammentarietà e mancanza di coordinamento degli istituti, presenta profili sia di iniquità sia di inefficienza. Esistono, infatti, quattro istituti diversi, con criteri e platee in parte differenti, e con scarsi effetti redistributivi: a) assegno al nucleo familiare, destinato ai lavoratori dipendenti e assimilati a basso reddito familiare; b) assegno a terzo figlio, destinato a famiglie a basso reddito (accertato in modi diversi dall'assegno al nucleo familiare) con almeno tre figli tutti minori, c) bonus bebè, per i nati o adottati nel triennio 2015-2018; d) detrazioni per i figli a carico, che tuttavia non si configurano come imposta negativa, perciò non possono essere fruite dagli incapienti. Un lavoratore autonomo a basso reddito con due soli figli, o con tre figli di cui uno maggiorenne ancorché a carico non riceve nulla: nessun assegno, perché non è tra i destinatari; se incapiente, non può neppure fruire della detrazione per figli a carico. Un lavoratore dipendente a basso reddito con tre figli tutti minori, di cui uno nato nel triennio può ricevere tre diversi assegni e, se non incapiente, fruire anche delle detrazioni fiscali. Inoltre, mentre i trasferimenti diretti sono legati al reddito familiare (definito in modo diverso a seconda dell'istituto), le detrazioni fiscali sono legate al reddito individuale e possono essere fruite solo in caso di capienza.

La situazione italiana è molto diversa da quella della maggioranza dei paesi europei. Solo Spagna e Portogallo hanno sostegni per i figli così categoriali (nel loro caso perché limitati solo ai più poveri), ma meno frammentati. Nella maggioranza dei paesi UE esistono trasferimenti di tipo universalistico. Le differenze riguardano, oltre agli importi, a) se questi variano a seconda del numero d'ordine dei figli (ad esempio in Francia l'assegno per i figli viene dato solo a partire dal secondo figlio) o a seconda dell'età di questi (ad esempio in Belgio l'importo unitario aumenta con l'età del figlio); b) l'età oltre la quale il trasferimento cessa, con un range tra i 16 e i 26 anni; c) se il trasferimento avviene solo in modo diretto o anche indiretto, via imposte, o alternativo tra i due. Ad esempio in Francia vi è sia l'*allocation familiale* sia un sistema di imposte basato sul coefficiente familiare; in Svezia c'è solo il trasferimento diretto; in Germania c'è l'opzione tra la detrazione fiscale e il trasferimento diretto a seconda di che cosa sia più conveniente.

Il DL, muovendosi nell'ottica della razionalizzazione in prospettiva non categoriale, ma universalistica, va nella direzione di un superamento di tutte e tre le caratteristiche del sistema attuale: frammentazione, inefficacia, iniquità.

Arrivo così alle mie osservazioni sugli aspetti del DL che, a mio parere, richiederebbero chiarimenti e correzioni.

1. Misure che andrebbero eliminate per essere sostituite dal nuovo assegno:

Ovviamente, andrebbe incluso anche il bonus bebè. Sono invece d'accordo a non includere l'assegno di maternità per le non indennizzate, in quanto non si tratta di un sostegno al costo dei

figli, ma di un sostegno, una tantum, ai costi della gravidanza e dei primi mesi di vita di un bambino.

## 2. Individuazione dei “figli a carico”

Segnalo due questioni che andrebbero chiarite

- Appare davvero problematico definire come “non a carico” un minore che abbia un reddito anche di poco superiore a 2840 euro annui, tanto più che questi sono probabilmente ricompresi nel calcolo del reddito familiare complessivo. Ma anche se non lo fossero, è difficile non essere “a carico” con 237 euro mensili.
- Non mi è chiaro perché per i figli maggiorenni l’assegno dovrebbe essere ridotto, visto che i costi di mantenimento sono di norma maggiori. Inoltre, porre un tetto massimo all’età in cui un figlio non è più considerato a carico o non dà titolo all’assegno appare ragionevole. Ma occorre considerare che è in contraddizione con l’art. 433 del codice civile che non pone limiti di età agli obblighi di mantenimento dei figli da parte dei genitori (articolo che personalmente cambierei, ma che è vigente). La formulazione del comma c), inoltre, escluderebbe questi figli anche dallo status “di altri familiari a carico”, di nuovo in contraddizione con il codice civile e la stessa definizione di “familiare a carico” in vigore (che è molto estensiva e, tra l’altro, comprende anche familiari non conviventi<sup>1</sup>). Non ho una soluzione, ma è una questione da non trascurare, anche per i suoi effetti sulle famiglie e i giovani più svantaggiati: i famosi NEET che possono non essere tali per cattiva volontà, ma, appunto, perché svantaggiati. Certo, sarebbe meglio che avessero accesso a sostegni loro specificamente dedicati, cosa che al momento nel nostro paese non avviene. Questi giovani sono infatti esclusi per principio dalla Naspi (perché non hanno avuto un lavoro poi perso) ed anche, quando ci sarà, dal SIA, perché non hanno una famiglia propria e in particolare non hanno figli minori. Per questi giovani e le loro famiglie la riforma o non produrrebbe nessun miglioramento (non ricevono nulla ora e non riceveranno nulla in futuro, se incapienti oppure produrrebbe un peggioramento.

## 3. Criteri di reddito e di definizione dell’importo dell’assegno

Qui vi sono diverse cose che non mi sono chiare.

- In primo luogo, va chiarito se ci si pone nell’ottica dell’universalismo orizzontale o in quello verticale (espressione che preferisco a “selettivo”). La questione se l’universalismo debba essere orizzontale (ovvero prescindere dal reddito) o verticale (ovvero riequilibrare le differenze di reddito) quando si tratta di trasferimenti monetari per i figli è molto dibattuta e vi sono buone ragioni sia per l’una sia per l’altra argomentazione. È importante, a mio parere, che esse siano chiare ed esplicitate quando si effettua la scelta. A favore dell’universalismo orizzontale si può sostenere che, per la collettività, tutti i bambini e

---

<sup>1</sup> L’Agenzia delle Entrate, in base all’art 433 del codice civile, individua i seguenti possibili familiari a carico: a) il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; b) figli (compresi i figli naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati) indipendentemente dal superamento di determinati limiti di età e dal fatto che siano o meno dediti agli studi o al tirocinio gratuito. Questi familiari possono anche non convivere con voi e possono risiedere all’estero. Anche i seguenti altri familiari possono essere considerati a carico: c) il coniuge legalmente ed effettivamente separato; d) i discendenti dei figli; e) i genitori (compresi i genitori naturali e quelli adottivi); f) i generi e le nuore; g) il suocero e la suocera; h) i fratelli e le sorelle (anche unilaterali); i) i nonni e le nonne (compresi quelli naturali). [http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Strumenti/Modelli/ModulisticaAP/Modelli+di+dichiarazione/2007/Unico+PF+2007/Fascicolo\\_1/3\\_Guida\\_alla\\_compilazione\\_del\\_modello\\_unico\\_2007/5\\_Familiari\\_a\\_carico.htm](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Strumenti/Modelli/ModulisticaAP/Modelli+di+dichiarazione/2007/Unico+PF+2007/Fascicolo_1/3_Guida_alla_compilazione_del_modello_unico_2007/5_Familiari_a_carico.htm)

ragazzi sono eguali e lo stato deve preoccuparsi delle ineguaglianze che si creano, a parità di reddito, tra chi non ha e chi ha figli, compensando in parte questi ultimi. A favore dell'universalismo verticale militano non tanto ragioni di costo, ma, appunto, di equità verticale: quando si redistribuiscono risorse pubbliche non ci si può limitare a compensare i costi dell'allevare un figlio a prescindere dalla situazione di partenza; occorre anche porsi problemi di equità tra figli di famiglie di diversa condizione sociale. Ciascuna scelta ha conseguenze sia sull'individuazione delle soglie di reddito sia sugli importi dei trasferimenti. Vista la soglia di ISEE massima indicata, pur con le precisazioni necessarie (cfr. più sotto), mi sembra che il DL si muova nell'ottica dell'universalismo orizzontale, con un parziale, e concettualmente non chiaro, correttivo in senso verticale (soglia massima che dà accesso al trasferimento).

- Questa prospettiva è rafforzata dall'idea che l'importo debba essere uguale per tutti gli ISEE al di sotto della soglia e per tutti i figli, quindi a prescindere dal reddito e ricchezza familiare e a prescindere dalla valutazione di economie di scala. Se è così, va chiarito e valutato nei suoi costi non solo finanziari, ma di equità verticale.
- Non sono una esperta di ISEE, ma il riferimento allo stesso nel DL mi sembra richieda chiarimenti e specificazioni. In primo luogo occorre chiarire se ci si riferisce solo alla parte reddituale o anche a quella patrimoniale (come è propriamente l'ISEE). In secondo luogo, non è chiaro se la locuzione "50 mila di Isee" si riferisce, come tecnicamente si potrebbe pensare, ad una persona sola, o , come è più probabile, a una coppia con un figlio, rispetto alla quale si possono dedurre le altre soglie ISEE per altre composizioni familiari (mongenitore, con due , tre o più figli). In ogni caso, se il riferimento è all'ISEE, una volta individuata la soglia base sembra scorretto modificarla più o meno arbitrariamente all'aumentare del numero dei figli. Essa va modificata seguendo le regole (coefficienti di trasformazione) interni all'ISEE stesso. Altrimenti salta ogni logica di riferimento.

### Un'ultima osservazione

Nel procedere ad una riforma di questa importanza, occorre valutare attentamente da una parte come si incrocia con gli altri istituti che rimangono in piedi, dall'altro "chi guadagna e chi perde". Se "perde" chi sta meglio ce ne si può non preoccupare in termini di equità, ma certo se ne deve tener conto dal punto di vista delle argomentazioni. Ma se perde chi già non sta tanto bene, forse occorrerà prevedere meccanismi di transizione e compensazione (la vicenda degli esodati docet). Purtroppo né l'INPS né l'ISTAT sono in grado di dare informazioni precise su chi riceve quanto, ma solo percentuali di chi riceve qualcosa e importi medi dei benefici. Con qualche esercizio di simulazione, tuttavia, dovrebbe essere possibile stimare come si distribuirebbero benefici e perdite della riforma.

Bisognerebbe, poi, chiarire se l'importo dell'assegno entra nella definizione di reddito tassabile e se deve o no rientrare nel calcolo dell'ISEE, o se deve rientrarvi sempre. Ad esempio, dovrebbe o no rientrare nel calcolo ISEE ai fini dell'ottenimento del SIA? Ai livelli di ISEE molto bassi farlo rientrare rischierebbe di azzerarne i benefici. In ogni caso , è una questione che va definita.