

**Riforma delle detrazioni Irpef
per familiari a carico e
degli assegni familiari**

Paolo Bosi

CAPPaper n. 138
aprile 2016



Università di Modena e Reggio
Emilia Facoltà di Economia
Marco Biagi



Università di Bologna
Dipartimento di Scienze
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia
Ufficio 54 - Ala Ovest
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947
email capp@unimo.it

Riforma delle detrazioni Irpef per familiari a carico e degli assegni familiari¹

Paolo Bosi
CAPP, Università di Modena e Reggio Emilia

Indice

- 1. Il dibattito sulla riforme delle prestazioni per il sostegno delle responsabilità familiari*
- 2. Un quadro delle risorse attualmente disponibili a livello aggregato e loro distribuzione*
- 3. La logica dell'Assegno ai minori (AF)*
- 4. Possibili proposte di riforma*
- 5. Analisi distributiva della riforma dell'Assegno ai minori (AF)*
- 6. Considerazioni di sintesi*

¹ Questo 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 seppure 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).

A reform proposal of Family income tax deductions and of Family Benefits in Italy

Paolo Bosi

CAPP, University of Modena and Reggio Emilia

Abstract

In the Italian fiscal system the monetary transfers supporting families in their parental responsibilities are realized with two different tools: a tax expenditure (tax credits for dependent members of the family) and a family benefit delivered by INPS, the most important central public insurance institution. These instruments have been heavily criticized as for the weak target efficiency, distorted selectivity, lack of universality. This paper proposed a unification of these provisions on the expenditure side introducing a Child benefit which realizes selectivity using the recently reformed Indicator of the economic condition of household (Isee), flat till to 15 thousands Isee and then linearly declining till 25000 euro of Isee, of amount determined according an equivalence scale. The reform utilizes 14,3 billion of euro out of the 18,5 devoted to the present provisions. An accurate distributional analysis using the CAPP welfare microsimulation model shows many positive aspects of the proposal. The article concludes suggesting the opportunity of coordinate this reform with the introduction of a new provision against poverty.

Keywords Child benefits, Social assistance, poverty

Jel codes: H53 Government Expenditures and Welfare Programs; I38 Government Policy. Provision and Effects of Welfare Programs

I trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari in Italia sono realizzati con due strumenti: una tax expenditure (detrazioni fiscali per familiari a carico) e assegni familiari erogati dall'INPS. I due strumenti sono criticabili sotto diversi profili: target efficiency, selettività, categorialità. Da tempo si è proposta la loro unificazione concentrandoli o sul lato delle entrate o su quello della spesa. In questo lavoro si propone la loro sostituzione con un unico strumento di spesa: un assegno a favore dei figli minori o impegnati nello studio con età inferiore a 25 anni, selettivo sulla base dell'Isee, costante sino a 15 mila euro di Isee e poi decrescente linearmente sino ad azzerarsi a 25 miliardi euro, differenziato a secondo della composizione del nucleo familiare sulla base della scala di equivalenza dell'Isee e tale da compensare parzialmente le maggiori risorse necessarie ad una famiglia in cui aumenti il numero dei minori. Per la riforma si utilizzano 14,5 dei 18,5 mld attualmente destinati al sostegno della famiglia. Il lavoro svolge un'analisi distributiva della riforma utilizzando il modello di microsimulazione del Welfare del Capp, mostrando molteplici aspetti positivi della proposta. Si discutono inoltre i problemi del coordinamento di questa proposta con una più ampia riforma della spesa per assistenza che preveda anche l'introduzione di un istituto di contrasto della povertà.

1. Il dibattito sulla riforma delle prestazioni per il sostegno delle responsabilità familiari

Il sostegno delle responsabilità familiari da parte del bilancio pubblico mediante trasferimenti monetari è realizzato sostanzialmente da due istituti: gli assegni al nucleo familiare, che ha carattere categoriale, e le detrazioni fiscali per carichi di famiglia nell'ambito dell'Irpef; vale dire uno strumento di spesa e uno che assume la forma di *tax expenditure*.

L'unificazione delle attuali provvidenze in un unico strumento è da molti considerato auspicabile. Vi è stata tuttavia una divergenza tra chi ha cercato la soluzione all'interno della disciplina dell'Irpef e coloro chi ha invece pensato all'istituzione di un unico strumento di spesa.

I principali contributi nella prima linea sono quelli elaborati ad esempio nel Libro bianco promosso dal Ministro Visco (Pollasti, 2008) e, successivamente, nei lavori di Di Nicola, Paladini 2014.

Nella seconda linea di proposte si pongono i contributi della Commissione della povertà già dal 1986, di Baldini, Bosi, Matteuzzi, 2004, Bosi, Baldini, Matteuzzi, 2007, e più recentemente Bosi, Colombini, Ranci Ortigosa, Sala, IRS/Capp, 2013.

La soluzione tributaria presenta un vantaggio politico: il riordino degli strumenti esistenti può essere visto come un abbassamento della pressione tributaria, certo illusorio, dato che ad esso si accompagna una riduzione della spesa per trasferimenti monetari; un esito che sembra tuttavia avere un notevole attrattiva nel dibattito politico.

La soluzione tributaria deve però affrontare il problema di adattare un istituto che ha nel nucleo familiare il suo naturale punto di riferimento, ad un sistema di imposta personale sul reddito fondato sulla tassazione individuale². La soluzione tributaria deve poi superare il problema dell'incapienza, che affligge gran parte delle detrazioni dell'attuale sistema fiscale; in altre parole la riforma è praticabile solo introducendo in modo sostanziale aspetti di imposta negativa. I problemi accennati, possono invero, come mostrano le ricerche citate, trovare una soluzione, anche se al costo di complicare il disegno dell'imposta personale.

In questo lavoro ci poniamo nella seconda linea di indagine, a cui peraltro gli autori di questo rapporto hanno già dedicato sforzi di ricerca in passato: una prospettiva più lineare, che lascia maggiore libertà nella definizione dei criteri di selettività e nella disciplina del nucleo familiare assunto come destinatario della politica.

Nella linea che qui viene seguita è da ricordare una recente iniziativa parlamentare: il Disegno di legge Lepri (Senato della Repubblica) del 2014 appare infatti, negli aspetti generali, in sostanziale sintonia con questa linea di riforma, anche se presenta limiti significativi su aspetti di dettaglio del disegno della riforma.

In questo studio ci proponiamo quindi di illustrare una riforma dei sostegni monetari alle famiglie sul versante della spesa, finalizzata sostanzialmente alla razionalizzazione degli istituti esistenti, ragionando, nel limite del possibile, all'interno delle risorse finanziarie attualmente dedicate a questo obiettivo.

Nel capitolo secondo presentiamo il quadro aggregato delle risorse disponibili e un'analisi dei beneficiari e della spesa. Questo secondo aspetto viene realizzato mediante l'uso di un modello di microsimulazione WMM_BC15 (Baldini 2015) fondato sul campione dell'indagine sulle famiglie Eusilc 2013, con dati relativi al 2012 e valori aggiornati al 2015.

Nel terzo capitolo viene descritta la logica della riforma proposta, consistente nella creazione di un assegno destinato al nucleo familiare a carattere universale (vale a dire tutti i cittadini e non solo i nuclei dei lavoratori dipendenti), selettivo sulla base dell'Isee, il cui importo è definito in coerenza con le economie di scala implicite nella scala di equivalenza dell'Isee.

² Non a caso il dibattito sul tema si è intrecciato con proposte di riforma finalizzate a modificare il disegno dell'Irpef per trasformarlo in un'imposta a base familiare, sulla linea del quoziente familiare francese. Di questo tipo di proposte di riforma non ci occupiamo in questa sede, dato che esse riguardano aspetti più generali del sistema tributario, che non riteniamo sia utile mettere in campo nel disegno di una riforma degli strumenti di sostegno delle responsabilità familiari.

Nel quarto capitolo si analizzano gli effetti distributivi della riforma proposta mettendo in luce, con simulazioni di varianti della stessa, pregi e limiti. Un punto molto importante delle conclusioni del lavoro è l'opportunità di affiancare alla riforma delineata, che, si ripete, è concepita a parità di risorse disponibili, anche l'introduzione, di una riforma degli strumenti di contrasto alla povertà con un programma del tipo reddito minimo di inserimento.

2. Un quadro delle risorse attualmente disponibili a livello aggregato e loro distribuzione.

2.1 Le risorse utilizzate negli strumenti attualmente in vigore

La nostra stima delle risorse utilizzate per il sostegno della famiglia e per il contrasto alla povertà è illustrato nella tabella 2.1.

Tab.2.1 - La spesa per sostegno delle responsabilità familiari e per il contrasto della povertà in Italia nel 2014 (milioni di euro)

Anno	2014
Sostegno delle responsabilità familiari	21348
Assegni familiari	6409
Detrazioni fiscali per familiari	12310
Assegno di maternità (<i>means tested</i> erogato dai Comuni)	202
Trasf. monetari dei comuni alle famiglie	550
Servizi dei comuni alle famiglie	2427
Contrasto povertà	19009
Assegno per famiglie con tre figli (erogato dai Comuni)	498
Social Card	211
Pensioni sociali	4462
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	13185
Trasf. monetari dei comuni contro la povertà	653
Totale	40357
<i>Pil monetario</i>	<i>1613859</i>

Nel 2014 alle politiche di sostegno alle responsabilità familiari e al contrasto della povertà sono state destinati 40 miliardi, di cui 21,3 per la famiglia e 19,0 per la povertà. All'interno della prima area di spesa, 18,7 miliardi sono rappresentati da trasferimenti monetari, di 12,3 relativi a detrazioni fiscali e 6,4 ad assegni familiari. **L'interesse di questo lavoro è concentrato sulla spesa di 18,7 miliardi.**

I destinatari di queste prestazioni sono 12,2 milioni di nuclei familiari (su 25,7 complessivi), che ricevono in media benefici in misura di poco superiore a 1528 euro annui (v. tab.2.2).

Esistono rilevanti sovrapposizioni delle prestazioni tra i nuclei beneficiari come si può arguire osservando la somma dei beneficiari di detrazioni e di assegni familiari. Si può stimare che degli 11,2 milioni di beneficiari di detrazioni fiscali, 4,9 milioni fruiscono anche di assegni familiari.

Tab. 2.2 Le prestazioni vigenti a sostegno delle famiglie: famiglie beneficiarie, prestazioni medie e spesa (o tax expenditure)

	famiglie beneficiarie (milioni)	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
<i>Detrazioni carichi familiari</i>	<i>11267</i>	<i>1093</i>	<i>12311</i>
Assegni familiari	5905	1089	6083
Totale prestazioni	12264	1528	18741

La tabella 2.3. fornisce informazioni anche con riferimento ai nuclei con minori, che come vedremo rivestono un interesse particolare per questa proposta di riforma.

A questo proposito si fa presente che la nozione di *nuclei con minori* adottata in questa ricerca considera come minori i minori veri e propri (soggetti di età inferiore a 18 anni) e anche figli maggiorenni, con età minore di 25 anni, che appartengono al nucleo familiare e sono impegnati in attività di studio.

Tab. 2.3 - Beneficiari e spesa per Detrazioni per carichi familiari e Assegni familiari (VTR) per nuclei con e senza minori

	numero	nuclei	Prestazioni medie	spesa	%
	mln	%	euro	mld euro	
Nuclei beneficiari con minori	7.5	29.2	1982	14.9	79.6
Nuclei beneficiari senza minori	4.8	18.7	818	3.8	20.4
Totale nuclei beneficiari	12.3	47.8	1527	18.7	100.0
Nuclei non beneficiari con minori	0.4	1.7			
Nuclei non beneficiari senza minori	13.0	50.5			
Totale nuclei non beneficiari	13.4	52.2			
Nuclei con minori	7.9	30.7			
Nuclei senza minori	17.8	69.2			
Totale famiglie	25.7	100.0			

I dati presentati nella tabella 2.3 mostrano che le prestazioni vigenti appaiono abbastanza **concentrate a favore delle famiglie con minori**.

Con riguardo ai nuclei beneficiari, 7,5 milioni di nuclei, pari al 53,5% ,è costituito da nuclei con minori. Il 95% di essi è destinatario di una prestazione. Ai nuclei con minori affluiscono prestazioni mediamente più elevate (1982 euro) rispetto a quelle destinate alle altre famiglie beneficiarie (818 euro), che assorbono l'80% della spesa.

Va però sottolineato che fra i destinatari vi sono 4,8 milioni di famiglie, che ricevono prestazioni, in cui non sono presenti minori. Ciò è dovuto al fatto che le detrazioni Irpef riguardano in misura non irrilevante il coniuge (5 milioni di nuclei, di cui 3 milioni riguardano nuclei senza minori) e familiari a carico che non corrispondono alla nozione di minore qui adottata (ad esempio figli maggiorenni non impegnati in attività di studio come i c.d Neet).

Le tab. 2.4 fornisce ulteriori informazioni sui beneficiari dell'assegno al nucleo familiare.

Tab. 2.4 - Beneficiari e spesa per assegni familiari per tipologia di beneficiari

	Nuclei	%	spesa media	spesa totale	%
	migliaia		euro	milioni	
Nuclei con figli minori	4052	<i>68.6</i>	1328	5381	<i>83.7</i>
Nuclei di pensionati	1409	<i>23.9</i>	599	844	<i>13.1</i>
Altri nuclei	444	<i>7.5</i>	463	205	<i>3.2</i>
Totale	5905	<i>100.0</i>	1089	6431	<i>100.0</i>

Dei quasi 6 milioni di nuclei percettori dell'assegno al nucleo familiare (che comporta una spesa stimata in 6,4 mld), 4 milioni di nuclei familiari hanno figli minori (spesa 5,3 mld).

Inoltre percepiscono assegni familiari 1,4 milioni di pensionati (spesa 844 milioni).

Anche in questo caso una parte della spesa è destinata a soggetti che non corrispondono al target del sostegno delle responsabilità di crescita ed educazione dei minori.

2.2 Specificità, selettività, categorialità/universalità delle prestazioni attuali

Specificità. Le prestazioni considerate nella tabella 2.2 sono certamente forme di sostegno alla famiglie e in particolare a quelle con figli. Esse tuttavia assolvono in parte anche altri compiti. Ad esempio l'assegno al nucleo familiare è fruito anche da nuclei in cui non vi sono figli o minori. Una parte rilevante delle detrazioni fiscali riguarda il coniuge a carico. Si può quindi dire che le attuali prestazioni per il sostegno delle responsabilità familiari manchino di sufficiente **specificità**. La proposta qui illustrata parte dal presupposto che sia ragionevole auspicare che le prestazioni siano maggiormente concentrate all'obiettivo primario del sostegno della famiglia: la cura e l'allevamento dei minori.

A tale criterio non sembra corrispondere ad esempio l'istituto dell'assegno al nucleo familiare che individua un target familiare molto meno specifico ³

Selettività. Una caratteristica delle attuali misure di sostegno delle famiglia è la selettività con riferimento alla condizione economica della famiglia. Tutte le prestazioni in vigore infatti decrescono rispetto a un qualche indicatore di condizione economica. Tale selettività è però realizzata con modalità difformi (il reddito complessivo individuale all'interno della disciplina

³ L'assegno al nucleo familiare spetta a un nucleo familiare che può essere composto da: il richiedente lavoratore o il titolare della pensione; il coniuge che non sia legalmente ed effettivamente separato, anche se non convivente, o che non abbia abbandonato la famiglia (gli stranieri poligami nel loro paese possono includere nel proprio nucleo familiare solo una moglie); i figli ed equiparati di età inferiore a 18 anni, conviventi o meno; i figli ed equiparati maggiorenni inabili, purché non coniugati, previa autorizzazione. Sono considerati inabili i soggetti che, per difetto fisico o mentale, si trovano nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro; i figli ed equiparati, studenti o apprendisti, di età superiore ai 18 anni compiuti ed inferiore ai 21 anni compiuti, purché facenti parte di "nuclei numerosi", cioè nuclei familiari con almeno 4 figli tutti di età inferiore ai 26 anni, previa autorizzazione; i fratelli, le sorelle del richiedente e i nipoti (collaterali o in linea retta non a carico dell'ascendente), minori o maggiorenni inabili, solo nel caso in cui essi sono orfani di entrambi i genitori, non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti e non siano coniugati, previa autorizzazione. i nipoti in linea retta di età inferiore a 18 anni, viventi a carico dell'ascendente, previa autorizzazione. Il nucleo per i titolari di pensione ai superstiti ha diritto all'ANF se composto dal coniuge superstite che ha titolo alla pensione e dai figli ed equiparati di età inferiore a 18 anni o maggiorenni inabili titolari o contitolari della pensione. Il nucleo familiare può essere composto da una sola persona se il diritto alla pensione ai superstiti è riconosciuto a orfano minorenni, vedova minorenni o maggiorenne inabile.

dell'Irpef nel caso delle detrazioni, una definizione di reddito familiare particolare nel caso degli assegni al nucleo familiare) e criticabili.

Le detrazioni Irpef decrescono in funzione del reddito complessivo individuale: manca quindi il riferimento alla condizione economica del nucleo familiare ed è commisurata ad una grandezza che esclude molte componenti reddituali non incluse nella base imponibile dell'Irpef (redditi di capitale, redditi esenti, definizioni agevolate di redditi di fabbricati, ecc.).

L'assegno al nucleo familiare assume come misura della condizione economica una nozione di reddito familiare, ma che è comunque incompleta⁴.

Da tempo, ma soprattutto dopo la riforma del 2013, il nostro sistema di welfare dispone di uno strumento di valutazione della condizione economica innovativo e certamente più affidabile dei criteri usati nelle prestazioni ora in vigore, l'Isee. Sembra quindi ragionevole **disegnare una riforma che assuma l'Isee come unico criterio** per la realizzazione della selettività.

Tab. 2.5 – Prestazioni medie di VTR, Detrazioni Irpef e Anf per decili di Isee

isee_pre*	Detrazioni e assegni familiari		Detrazioni Irpef		Assegno al nucleo familiare	
	euro	indice	euro	indice	euro	indice
1	2244	1.47	1061	0.97	1650	2.69
2	2320	1.52	1403	1.28	1517	2.47
3	1767	1.16	1230	1.13	867	1.41
4	1520	0.99	1180	1.08	568	0.93
5	1318	0.86	1100	1.01	525	0.86
6	1232	0.81	1047	0.96	513	0.84
7	1122	0.73	985	0.90	453	0.74
8	918	0.60	874	0.80	296	0.48
9	824	0.54	800	0.73	287	0.47
10	621	0.41	621	0.57	242	0.39
Totale	1528	1.00	1093	1.00	614	1.00

* I decili sono calcolati con riferimento all'Isee il netto degli assegni familiari (isee_pre) che rappresenta la condizione economica prima della fruizione delle prestazioni qui studiate (si ricorda che le detrazioni fiscali non sono incluse nell'isee che considera redditi al lordo dell'Irpef).

⁴ I redditi del nucleo familiare da prendere in considerazione per la concessione dell'assegno sono quelli assoggettabili all'Irpef al lordo delle detrazioni d'imposta, degli oneri deducibili e delle ritenute erariali. Sono da prendere in considerazione anche i redditi esenti da imposta o soggetti alla ritenuta alla fonte a titolo di imposta o imposta sostitutiva, se superiori complessivamente a €1.032,91, prodotti nell'anno solare precedente il 1° luglio di ogni anno e hanno valore fino al 30 giugno dell'anno successivo. **Non devono essere dichiarati tra i redditi:** i trattamenti di fine rapporto comunque denominati e le anticipazioni sui trattamenti di fine rapporto; i trattamenti di famiglia, comunque denominati, dovuti per legge; le rendite vitalizie erogate dall'Inail, le pensioni di guerra, le pensioni tabellari ai militari di leva vittime di infortunio; le indennità di accompagnamento agli invalidi civili, ai ciechi civili assoluti, ai minori invalidi che non possono camminare, ai pensionati di inabilità; le indennità di comunicazione per sordi e le indennità speciali per i ciechi parziali; gli indennizzi per danni irreversibili da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati; gli arretrati di cassa integrazione riferiti ad anni precedenti quello di erogazione; l'indennità di trasferta per la parte non assoggettabile ad imposizione fiscale; gli assegni di mantenimento percepiti dal coniuge legalmente separato a carico del/della richiedente e destinati al mantenimento dei figli. *Il reddito complessivo del nucleo familiare deve essere composto, per almeno il 70%, da reddito derivante da lavoro dipendente ed assimilato.*

La tabella 2.5 mostra che gli istituti vigenti una certa selettività, ma assai disordinata. Le detrazioni Irpef sono molto meno selettive degli assegni familiari.

Incapienza. Associato alla poco razionale selettività delle prestazioni vigenti è il problema dell'incapienza. Le detrazioni fiscali non possono essere fruite dalle famiglie in cui l'imposta lorda dell'Irpef è inferiore alle detrazioni. Ancora dalla tabella 2.5 si nota che le prestazioni del primo decile siano più basse di quelle dei decili successivi, fino al quinto, appunto per l'effetto negativo dell'incapienza. E' quindi particolarmente importante che una riforma sia in grado di superare questo problema.

Categorialità. Infine, una caratteristica dell'assetto attuale è rappresentata dal fatto che lo strumento più importante dal lato della spesa, l'assegno al nucleo familiare, abbia **carattere categoriale**, essendo riservato solamente a famiglie in cui il peso del reddito da lavoro dipendente sia superiore al 70%.

Anche se tale caratteristica può trovare spiegazione nella genesi storica dell'istituto, propugnato dai sindacati del lavoro dipendente e talora potenziato scambiando rispetto ad altre misure destinata e al lavoro dipendente (ad esempio l'adeguamento dei salari all'inflazione), un ordinato disegno di uno strumento di sostegno alle responsabilità familiare dovrebbe possedere il carattere dell'**universalità** ed essere quindi esteso anche a cittadini che abbiano una diversa condizione professionale (in particolare al lavoro autonomo). Questa estensione appare particolarmente ragionevole in questa fase storica, in cui a partire dal 2015 è stato introdotto dal governo Renzi un provvedimento (il bonus di 80 euro), destinato quasi esclusivamente al lavoro dipendente. L'introduzione di un istituto universale che vada a favore anche del lavoro autonomo dovrebbe oggi incontrare minori opposizioni rispetto a qualche anno fa.

2.3 La modificazione del target dei beneficiari nei nuclei con minori

Anche se ci sono ottime ragioni per ristrutturare le prestazioni vigenti secondo i principi sopra indicati - **concentrazione delle risorse sulle famiglie con minori con uno strumento unificato che rispetti universalità, selettività realizzata con l'Isee** - il successo e la praticabilità politica di una riforma dipende sensibilmente dalle reazioni dei gruppi che dalla riforma potrebbero essere svantaggiati o avvantaggiati. La concentrazione delle risorse attualmente impiegate sui nuclei con minori comporta **significative modificazioni della platea dei beneficiari**.

Come mostra la tabella 2.3, se le risorse attualmente utilizzate venissero destinate esclusivamente a nuclei con minori (nel senso definito in questa proposta), 4,8 milioni di nuclei sarebbero privati di un qualche beneficio, con una perdita complessiva di trasferimenti pari a 3,8 mld. Si tratterebbe, come è ovvio, di modificazioni molto significative, che meritano quindi un'attenta valutazione della loro praticabilità politico-sociale.

Con riguardo alle Detrazioni per coniuge a carico e altre detrazioni e all'Assegno al nucleo familiare si debbono tenere presenti queste considerazioni.

Detrazione per il coniuge a carico e altre detrazioni per familiari a carico. Nel disegno dell'Irpef queste detrazioni assolvono una funzione di realizzazione dell'**equità orizzontale**. Appare quindi inopportuno, sul piano del disegno del sistema tributario, prevederne la totale abolizione. Per questa ragione, riteniamo prudente lasciare inalterate queste detrazioni in questa prima fase di riforma. L'assorbimento di risorse per la detrazione per il coniuge è però molto elevato (3.1 mld): si potrebbe pensare di riformarla, disciplinandola nello stesso modo delle detrazioni degli altri familiari a carico. Questa ipotesi non viene tuttavia esaminata in questo lavoro.

Assegno al nucleo familiare. L'ampiezza di nuclei *senza* minori che fruiscono di assegni familiari mette in evidenza il fatto che questo istituto assolve funzioni non solo di sostegno delle responsabilità familiari, ma anche altre funzioni, in particolare di contrasto della povertà. Le decisioni sulle riforme più opportune dipendono quindi in modo cruciale dal fatto che accanto a questa riforma venga realizzato uno strumento di contrasto della povertà. In questa fase si è quindi scelto di lasciare inalterata la componente degli assegni familiari che affluisce a nuclei con capofamiglia pensionato.

Queste valutazioni, inducono, in una prima fase di riforma, a mantenere in vita la detrazione Irpef per coniuge, la detrazione Irpef per altri familiari a carico e la quota dell'assegno al nucleo familiare che affluisce a pensionati: ciò significa rinunciare all'utilizzo di 4,3 mld. di risorse. Per un ridisegno degli istituti attuali le risorse disponibili passano quindi da 18,7 a 14,3 miliardi.

3. La logica dell'assegno ai minori

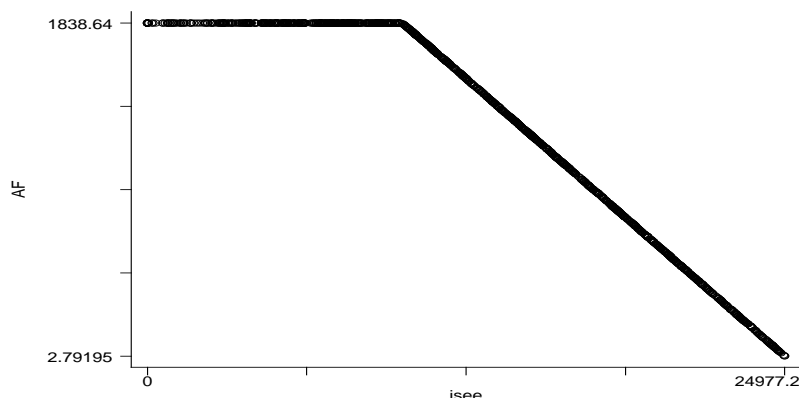
L'assegno per i minori che qui viene proposto si discosta dagli istituti esistenti per due aspetti:

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

Merita particolare attenzione il terzo aspetto. Per una data tipologia familiare (ad es. un nucleo con due coniugi e un minore), l'assegno, AF, assume un valore predeterminato che resta costante sino ad un valore soglia di Isee, che chiameremo soglia minima (Iseemin). A partire da tale valore l'assegno comincia a decrescere linearmente e si azzerava in corrispondenza ad una soglia massima di Isee (Isemax).

La struttura dell'assegno per una famiglia di una data composizione può essere rappresentata dalla figura che segue

Fig.2.1- L'assegno per i minori per un nucleo di tre componenti con un minore



La soglia minima è il valore di Isee fino al quale permane l'assegno nella misura massima, che affluisce ai nuclei più poveri. La soglia massima indica il valore di Isee a cui l'assegno si annulla. In questo lavoro si assume, per semplicità, che il declino dell'assegno sia di tipo lineare.

Illustriamo ora il criterio proposto nella determinazione della misura dell'assegno per i nuclei che hanno un Isee inferiore alla soglia minima.

Si ipotizzi che il governo intenda attribuire ad un nucleo familiare tipo, ad esempio una famiglia con due coniugi senza figli, un trasferimento pari a x euro annui nel caso in cui in quel nucleo venga a fare parte un minore. In tal caso il nuovo nucleo risulta composto da tre membri di cui uno minore.

L'idea qui proposta per definire l'ammontare dell'assegno è che questo dovrebbe essere definito in una misura tale da compensare, almeno in parte, la condizione economica del nucleo, in una misura che tenga conto delle economie di scala misurate dalla scala di equivalenza dell'Isee.

Un esempio può essere utile. La soglia di povertà assoluta per un nucleo familiare composto da due persone (due coniugi, per es.) è di circa 1000 euro al mese, 12000 euro all'anno, che corrispondono a 7643 euro equivalenti ($7643=12000/1,57$, ove 1,57 è il valore della scala di equivalenza dell'Isee per nuclei con due componenti). La nascita di un figlio fa aumentare il numero dei componenti del nucleo da 2 a 3. Per mantenere lo stesso reddito equivalente sono ora necessari $7643*2,04=15591$ euri di reddito non equivalente, ove 2,04 è il valore della scala di equivalenza dell'Isee per nuclei con tre componenti. Sono quindi necessari **3581 euri per compensare i maggiori costi della nascita del figlio.**

E' molto probabile che vincoli di bilancio inducano il governo a compensare tale nucleo solo in parte, secondo una percentuale *alfa*. Anche se parziale, il criterio indicato consente di calcolare la misura dell'assegno per nuclei di diversa composizione quanto al numero di membri complessivi e di minori.

In generale per i livelli di Isee inferiore alla soglia di $iseemin$, vicino alla soglia di povertà assoluta, l'assegno è

$$AF=(scalise-scalisen)*alfa*soglia\ povertà\ assoluta$$

ove

scalise è il valore della scala di equivalenza del nucleo dopo la nascita del figlio;

scalisen è il valore della scala di equivalenza corrispondente al nucleo prima dell'arrivo di un ulteriore minore;

alfa è la % del grado di copertura;

soglia di povertà assoluta è il reddito monetario necessario al nucleo prima dell'arrivo del nuovo minore.

Se, seguendo le indicazioni esposte, si considerassero disponibili per la riforma solo le risorse attuali **al netto della detrazione per coniuge, delle altre detrazioni per familiari a carico e degli assegno familiari destinati a nuclei di pensionati** (che indicheremo con VTR_1), le risorse disponibili sarebbero **14,3 mld.**

Possiamo stimare che il beneficio medio che VTR_1 accorda ai nuclei con reddito vicino alla soglia di povertà con tre componenti di cui uno minore sia pari a circa 1350 euro. In media le prestazioni vigenti utilizzabili per la riforma coprono quindi circa un terzo della somma che sarebbe in teoria necessaria per realizzare un assegno ai nuclei con minori in grado di conservare, per chi è in condizione di povertà assoluta, costanza del reddito equivalente in seguito alla nascita di un figlio (3581 euro).

Poiché le simulazioni che saranno presentate sono svolte **a parità di spesa rispetto alla situazione attuale**, ci si può attendere che anche nelle proposte che faremo sia presente uno scarto sensibile e di quell'ordine di grandezza. Il vantaggio della riforma è comunque quello di definire con un criterio razionale la misura dell'assegno al variare della composizione del nucleo familiare.

L'introduzione della selettività, che si traduce nella graduale riduzione dell'importo dell'assegno al variare dell'Isee, comporta tuttavia un continuo aumento dello scarto *alfa* a partire dal valore di *iseemin*, per arrivare al 100% in corrispondenza al valore di *iseemax*.

La tabella 2.6 mostra, a titolo di esempio, la struttura dell'assegno annuo AF per un nucleo povero (vale a dire nella fascia di isee entro cui l'assegno è massimo, prima di decrescere liberamente e annullarsi ad un prefissato livello di Isee), per le più frequenti composizioni familiari. Essa è tarata su un assegno annuo di 3600 euro per un nucleo di tre componenti di cui uno minore, corrispondenti all'esempio numerico di cui sopra e coerente con la misura della povertà assoluta.

Tab. 2.6 *Struttura di un assegno per i minori che compensa una coppia povera per la nascita di un minore*

Numero dei componenti il nucleo (inclusi i minori)	1	2	3
2	4366	0	0
3	3600	7966	0
4	3217	6817	9652
5	2987	6205	8273
6	2681	5668	7354

Con un grado di copertura (*alfa*) inferiore al 100% i valori andrebbero corrispondentemente ridotti

4. Possibili proposte di riforma

Prima di affrontare l'esame della riforma è opportuno fornire qualche ulteriore indicazione su altre possibili proposte, che si ispirino a principi diversi da quelli qui proposti. In particolare, merita attenzione la valutazione di una riforma rigorosamente universale, vale a dire un trasferimento indipendente dalla condizione economica del nucleo. Anche se vi potrebbero essere buone ragioni di principio per sostenere questa posizione, è tuttavia probabile che essa possa incontrare vincoli bilancio considerevoli.

Una riforma universale. Secondo le nostre valutazioni, un **assegno universale non selettivo che comporti l'uso delle risorse attuali**, al netto della detrazione per coniuge, altre detrazioni e assegni ai pensionati (VTR1), del costo di 14,3 mld, potrebbe garantire un assegno medio i beneficiari pari a 1808 euro annui (v.tabella 2.7). Per una coppia con un minore l'assegno medio sarebbe di 1198 euro annui; per una coppia con due minori l'assegno medio sarebbe di 2269.

Tab. 2.7 *Spesa Importo medio e beneficiari di un assegno per i minori universale per tutti i nuclei e per alcune tipologie familiari*

	spesa	Tutti i nuclei beneficiari		coppia con 1 minore		coppia con due minori	
		assegno medio	beneficiari mln	assegno	beneficiari mln	assegno	beneficiari mln
Prestazioni attuali (VTR1)	14,3	1282	10,7	1042	2,4	1925	2,5
AF universale (z3 2460)	14,3	1808	7,9	1198	2,5	2269	2,6

La riforma universale non selettiva rappresenta tuttavia un caso limite, di difficile attuazione. Con riguardo alla media delle prestazioni per tutte le famiglie, l'aumento delle prestazioni medie (da 1282 a 1808) è realizzato grazie alla forte riduzione del numero dei beneficiari che passano da 10,7 milioni a 7,9.

Tuttavia è interessante osservare che per due tipologie familiari molto frequenti l'assegno universale con spesa di 14,3 mld permetterebbe di garantire assegni più elevati a un numero di nuclei sostanzialmente identico a quello dei nuclei beneficiari delle prestazioni correnti.

Per valutare gli effetti distributivi, la tabella 2.8 riporta l'indice di Gini relativo al **reddito disponibile equivalente prima e dopo** la riforma universale, calcolandolo sia sulla popolazione complessiva sia sul sottoinsieme dei nuclei che ottengono un trasferimento (VTR1 prima o AF dopo).

Tab. 2.8 *Indice di Gini del reddito disponibile equivalente prima e dopo la riforma universale*

	indice di Gini	
	Tutti i nuclei	Beneficiari (prima o dopo)
Reddito disp. eq. prima della riforma	30,75	29,39
Reddito disp. eq. dopo la riforma universale	30,83	27,65

Le variazioni dell'indice di Gini sono molto modeste, sia rispetto all'intera popolazione, sia rispetto al sottoinsieme dei beneficiari vecchi e nuovi. La riforma universale *peggiora lievemente* l'indice di Gini. Ciò indica l'opportunità di orientarsi verso una riforma in cui sia presente un qualche grado di selettività.

Riforme selettive

La realizzazione di una riforma selettiva implica una decisione, oltre che sulla misura dell'assegno per i nuclei più poveri, anche su altri due parametri: la soglia minima (Isee_min) e la soglia massima (Isee_max) definite, come detto, in termini di Isee. Si tratta quindi di fissare a priori tre parametri: ciò lascia molti gradi di libertà nella scelta di una proposta.

La proposta che sarà qui avanzata è motivata dalle considerazioni che seguono.

- a) La misura del livello massimo di AF può essere ragionevolmente definita facendo riferimento alla dimensione delle soglie di povertà. Abbiamo visto che assegni universali consentono di coprire una percentuale piuttosto modesta del gap necessario a colmare l'incremento del costo dei minori (diciamo approssimativamente un terzo nella misura il cui costo sia 14,3 mld). In assenza di un reddito minimo di inserimento, a parità di risorse, sarebbe quindi opportuno muoversi nella direzione di aumentare il livello dell'assegno massimo recuperando spazio finanziario nella selettività.
- b) Considerazioni attente all'uguaglianza consigliano di porre un valore di Isee_min non inferiore alla soglia di povertà. Se sotto il profilo delle responsabilità familiari si volesse mostrare attenzione, come pare ragionevole, anche alle famiglie del ceto medio, sarebbe opportuno aumentare il più possibile questo valore.
- c) I due punti precedenti pongono quindi vincoli su Isee_max che dovrà essere posto al livello più contenuto possibile, al fine di disporre di risorse per soddisfare gli obiettivi segnalati ai due punti precedenti.

Per avere un'idea di cosa significhi porre il limite a partire dal quale l'assegno decresce è utile osservare la tabella 2.9

Tab. 2.9 - Valori medi di Isee e di reddito disponibile equivalente per decili di Isee in tutti i nuclei e in quelli con minori

decili di isee	reddito disponibile equivalente		Isee	
	Tutti i nuclei	Nuclei con minori	Tutti i nuclei	Nuclei con minori
1	7014	6021	2730	2953
2	11280	10721	7272	7248
3	14093	13403	10731	10727
4	16517	16344	14034	14099
5	18823	18746	17410	17314
6	21196	20798	20811	20858
7	23621	22935	24881	24867
8	26934	27051	30345	30204
9	31736	31525	39044	38683
10	48389	50936	72765	70211
Totale	21959	17812	24000	17632

Da questa tabella si possono trarre le seguenti indicazioni:

- Un valore di Isee_min intorno a 10mila euro di Isee garantisce l'assegno ai primi due decili della distribuzione e a una porzione del terzo decile.
- Una riforma orientata al ceto medio comporterebbe di raggiungere valori di isee_min vicini alla mediana e quindi intorno a 19 mila euri di Isee.
- Un Isee_max intorno a 25-30 mila di isee corrisponde a nuclei che si collocano tra il settimo e l'ottavo decile.

Tenendo conto dell'inevitabile *trade-off* tra selettività e universalità, in presenza di una riforma anche nel campo di contrasto alla povertà, una proposta ragionevole potrebbe allora essere quella che prevede:

- una **soglia di Isee minimo pari a 10 mila euro**
- una **soglia di Isee massimo di 25 mila euro**
- un **valore dell'assegno corrispondente ad un nucleo povero (isee nell'intorno di 10 mila euro) di tre componenti con un minore pari a 1913 euro (determinato in misura tale da esaurire le risorse disponibili).**

Una tale riforma garantirebbe una prestazione media, per l'insieme dei beneficiari, pari a **2270 euro annui**, del 51% più elevato della media delle prestazioni sostituite.

La platea dei beneficiari di questa AF sarebbe di 6,3 milioni di nuclei familiari contro i 10,7 milioni beneficiari dei trasferimenti sostituiti.

Per le famiglie vicine alla soglia di povertà tale assegno coprirebbe circa il 53% del fabbisogno necessario a mantenere inalterato il tenore di vita di una coppia con un figlio.

La tabella 2.10 mostra l'importo dell'assegno annuo per diverse composizioni familiari per nuclei con isee inferiori a Isee_min, vale a dire 10000 euro, e la variazione rispetto alla media delle prestazioni vigenti. Si tenga presente che il valore delle prestazioni vigenti è comunque caratterizzato da una *elevata variabilità*, in considerazione della scarsa specificità e eterogeneità dei

criteri di erogazione delle prestazioni in vigore. Si tratta in ogni caso di incrementi significativi soprattutto per i nuclei con 2 e 3 minori. Limitate variazioni negative si manifestano per nuclei con 4 minori che sono particolarmente privilegiati, forse eccessivamente rispetto ai valori delle scale di equivalenza, dalla normativa in vigore).

Tab 2.10 Assegno per i minori (AF) per nuclei familiari con Isee < 10000 euro per diverse composizioni del nucleo e variazione rispetto alle prestazioni vigenti (VTR1)

nminori	1		2		3		4	
	assegno	delta	assegno	delta	assegno	delta	assegno	delta
2	2320	756	-	-	-	-	-	-
3	1913	459	4233	1648	-	-	-	-
4	1709	195	3623	903	5943	2351	-	-
5	1587	-283	3297	834	5210	1041	7531	1336
6	1424	140	3012	189	4722	811	6476	-157
7			2849	287	4437	1500	6147	-557

Fig. 2.2a. - La distribuzione dell'AF e delle prestazioni riformate (VTR1) per Isee

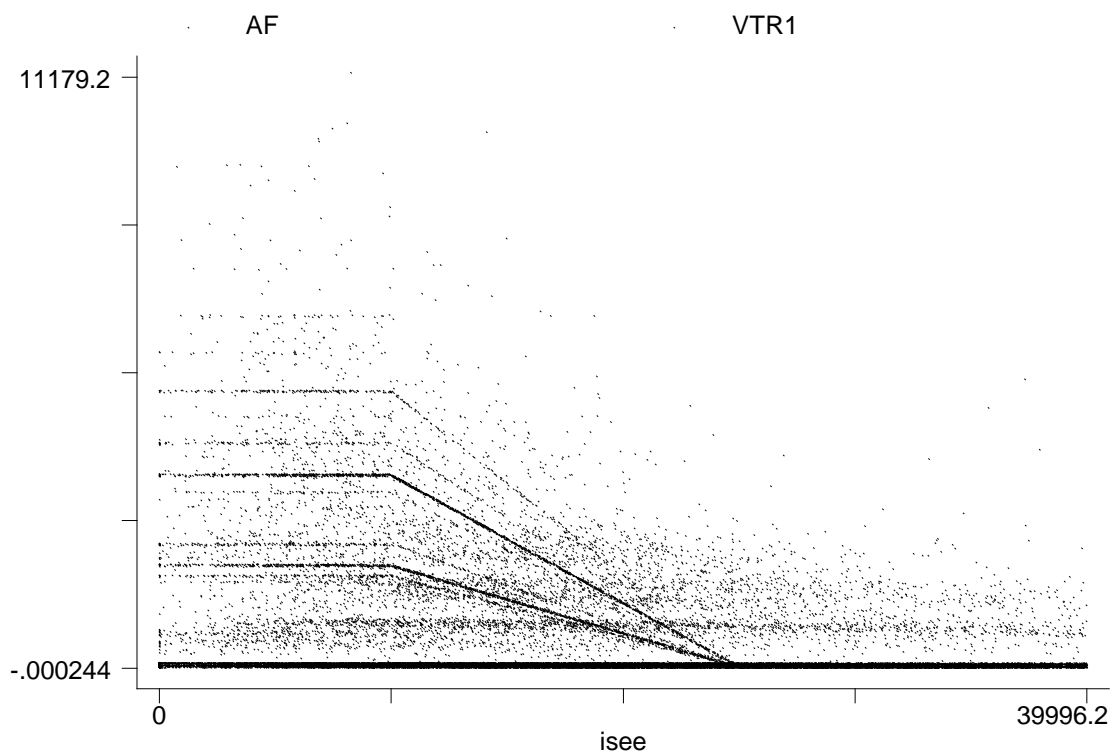
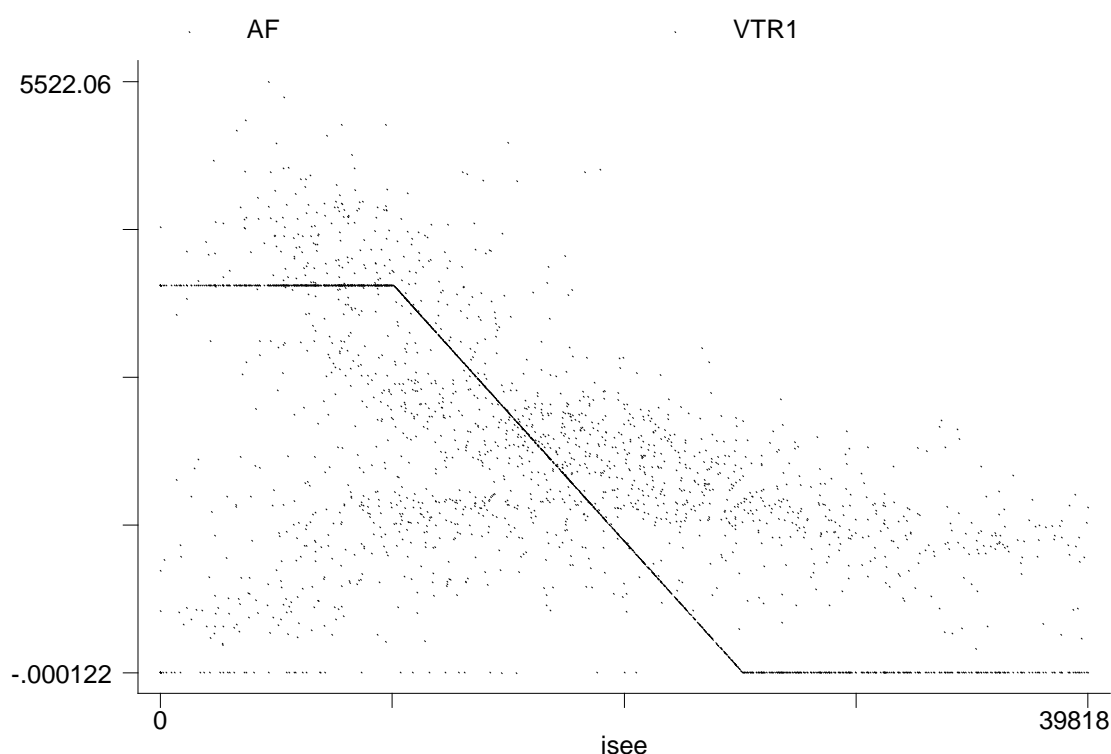


Fig. 2.2.b- La distribuzione di AF e delle prestazioni riformate per un nucleo di 4 componenti e due minori.



La seconda figura (figura 2.2.b), relativa a nuclei con quattro componenti e due minori è senza dubbio più leggibile e, ancorché limitato a una tipologia familiare, è comunque abbastanza rappresentativa delle modificazioni che vengono introdotte dalla riforma. La linea continua descrive l'AF riformato e i punti sparsi i trasferimenti soppressi. Per molti nuclei la riforma comporta un vantaggio. Vi sono però due nuvole di punti, nella parte alta sinistra del grafico e alla destra in basso dello stesso, in cui i punti blu (vecchi trasferimenti) eccedono il valore di AF. La ragione dei punti in basso a destra è connessa alla più razionale e intensa selettività di AF rispetto agli strumenti esistenti. La parte superiore a sinistra rappresenta il ruolo esercitato dalla maggiore specializzazione dell'istituto AF che ha come target solo i nuclei con minori. Ciò può comportare svantaggi, ad esempio, anche per nuclei che dispongono di un indicatore Isee basso, non solo per la diversa misura della condizione economica, ma anche della specificità della riforma, concentrata sui minori (e studenti) rispetto ad altre definizioni di minore presenti negli istituti vigenti.

Nel paragrafo che segue svolgeremo un'analisi più dettagliata dei guadagni e delle perdite per diverse caratteristiche dei nuclei familiari. Nella lettura di questi dati è però necessaria un'avvertenza importante.

La riforma proposta è articolata a parità di risorse attualmente impegnate (18,7 miliardi di cui 14,3 per l'AF). I suoi aspetti positivi o negativi vanno valutati esclusivamente in relazione alla correttezza degli obiettivi della riforma che abbiamo argomentato in precedenza. Non deve quindi necessariamente essere valutata negativamente la presenza di nuclei che subiscono uno svantaggio. Questo fatto indica semplicemente che la riforma è incisiva rispetto ad uno status quo che abbiamo argomentato essere insoddisfacente. L'analisi che segue è quindi rilevante solo ed esclusivamente ai fini di valutare le difficoltà di realizzazione e di praticabilità politica, nei confronti di nuclei che si vedrebbero privare parzialmente o integralmente di un beneficio ad essi accordato da un impianto di welfare più equo e mirato da obiettivi ben identificati. Disponendo di maggiori risorse, ovviamente, i problemi di praticabilità politica verrebbero attenuati e ci si potrebbe avvicinare a riforme che gli economisti definiscono "miglioramenti paretiani", vale a dire riforme in cui alcuni traggono vantaggio dalla riforma, ma nessun altro risulta danneggiato.

In ogni caso, come più volte sottolineato, questa riforma è strettamente coordinata con l'introduzione di un istituto del tipo Reddito minimo di inserimento, che sicuramente avrebbe l'effetto di attenuare notevolmente, come si mostrerà in altra parte del rapporto, il numero di "perdenti".

5. Analisi distributiva della riforma dell'Assegno ai minori (AF)

La variabile principale su cui si fonda l'analisi distributiva è rappresentata dalla differenza assoluta tra l'assegno AF e le prestazioni in vigore (VTR1). Tale variabile, indicata col simbolo **Dif**, che rappresenta il vantaggio o svantaggio a livello di ciascun nucleo familiare recato dalla riforma.

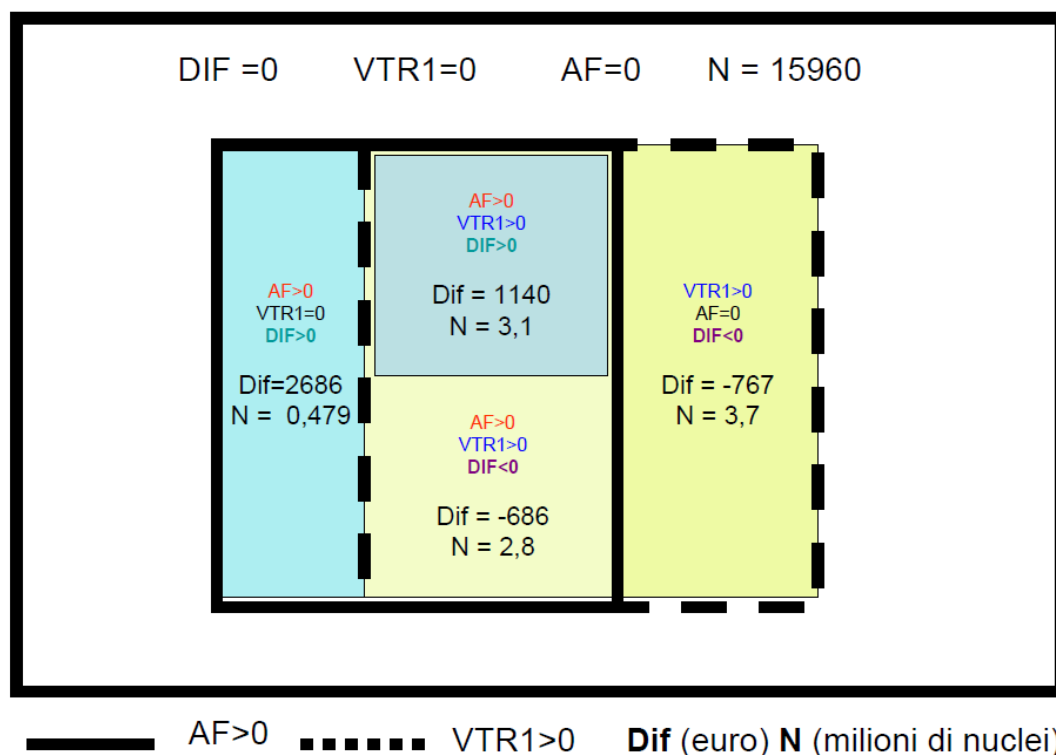
Si ponga attenzione a questo criterio: nell'analisi distributiva che segue assumiamo come **insieme di riferimento** non tutte le famiglie del campione, ma **l'unione dei nuclei che ricevono l'assegno AF e dei nuclei che godono delle prestazioni degli istituti riformati (VTR1, detrazioni per i figli e assegno al nucleo familiare, al netto della parte goduta da nuclei di pensionati che resta in vigore).**

La riforma comporta, come preannunciato, una rilevante modificazione della platea dei beneficiari. Dei 25,7 milioni di nuclei familiari italiani sono interessati alla riforma circa 9,7 milioni di nuclei (l'area colorata in giallo o in azzurro nella figura 2.3). Per circa 6,5 milioni di questi ultimi vi sono modificazioni negative che hanno un valore medio di -732 euro; per 3,5 milioni si hanno invece variazioni positive, con incrementi medi di 1284 euro.

Circa 3,7 milioni di nuclei che ottenevano un beneficio (VTR1>0) non hanno diritto al nuovo assegno AF. Solo 479 mila nuclei che non avevano alcun beneficio prima della riforma possono accedere ad AF.

Per il sottoinsieme di nuclei che usufruiscono benefici sia prima che dopo la riforma (parte centrale del diagramma) 3,1 milioni hanno un vantaggio, mentre 2,8 subiscono una perdita.

Fig. 2.3 – Un quadro dei beneficiari e delle variazioni medie delle prestazioni vigenti e della riforma



Nel complesso la riforma ha un impatto positivo sulla distribuzione dei redditi. L'indice di Gini, calcolato sia su tutti i nuclei (25,7 milioni) sia sul sottoinsieme dei beneficiari prima o dopo (VTR1>0 o AF>0) diminuisce anche se non in misura particolarmente elevata.

Tab. 2.11 - Indice di Gini del reddito disponibile equivalente prima e dopo riforme universali

	Indice di Gini	
	Tutti i nuclei	Nuclei beneficiari (prima o dopo)
Reddito disp. eq. prima della riforma	30,75	28,67
Reddito disp. eq. dopo la riforma	30,58	27,97

La tabella 2.12 che segue mostra la distribuzione dei guadagni e perdite per decili di isee del sottoinsieme di riferimento (VTR1>0 o AF>0).

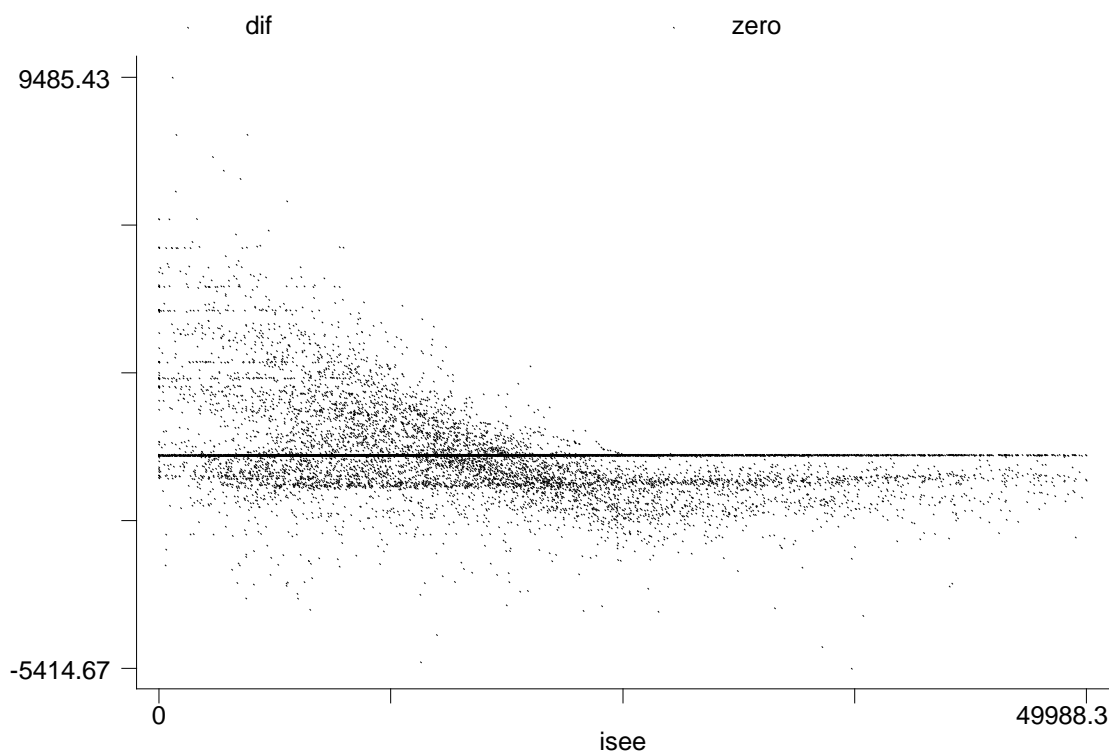
Tab. 2.12 - Valore medio dei vantaggi/svantaggi dei nuclei interessati alla riforma per decili di Isee al netto degli assegni familiari

Isee (senza anf)	dif	dif>0	dif<0
1	967	2327	-723
2	521	1462	-676
3	433	1174	-631
4	112	860	-663
5	-265	453	-599
6	-616	411	-753
7	-1069	140	-1083
8	-946	0	-946
9	-860	0	-860
10	-656	0	-656
Totale	0	1349	-765

Nota : I decili sono calcolati sull'Isee di tutta la popolazione (25,7 milioni) e l'Isee è calcolato al netto dell'assegni familiari.

Appare chiaramente un impatto distributivo positivo. Fino al quarto decile si hanno mediamente variazioni positive e di importo rilevante. Nel dettaglio della distribuzione dei casi positivi e negativi (col. 2 e 3) si notano incrementi piuttosto elevati nei decili più bassi, che hanno come contrappeso il fatto che variazioni medie negative significative si riscontrano sempre nei decili più bassi. In generale è da rilevare una **notevole variabilità dei risultati**: i valori medi vanno interpretati con attenzione e cautela. La figura 2.4, che rappresenta il valore di dif per le famiglie coinvolte dalla riforma, consente di avere un'idea, anche se non immediata, degli effetti della riforma.

Fig. 2.4 Vantaggi/svantaggi della riforma base rispetto all'Isee



La riforma, oltre ad essere coerente con gli obiettivi definiti, appare dotata di effetti distributivi apprezzabili. Nel seguito del paragrafo si svolge un'analisi della distribuzione della variabile *Dif* con riferimento a diverse caratteristiche dei nuclei familiari, al fine di valutare in maggiore dettaglio le caratteristiche di chi trarrà vantaggi o svantaggi.

Analisi per tipo di famiglia. La tab.2.13 mostra la distribuzione di *Dif* per alcune tipologie familiari.

Tab. 2.13 - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per tipo di famiglia

Tipo famiglia	Dif		Dif >0		Dif <0	
	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)
single	0	0	0	0	0	0
sing. con minori	1121	829	707	1736	413	-720
coppia	405	-373	0	0	405	-373
coppia con minori	6637	73	2817	1251	3820	-796
altro	1575	-804	0	0	1575	-804
Totale	9738	0	3524	1349	6213	-765

Con riguardo alle frequenze, la riforma comporta modificazioni in 9,7 milioni di nuclei (numero dei nuclei per i quali $AF > 0$ o $VTR1 > 0$), per 3,5 milioni le variazioni sono positive (nuclei con minori) e per 6,2 negative. E' di interesse notare che in media per le coppie con figli il saldo sia di poco positivo, ma vi sia una forte redistribuzione all'interno del gruppo. E' l'effetto del diverso criterio di selettività che la riforma introduce. Circa 1,6 milioni di altri nuclei (si tratta

comunque di nuclei senza minori) hanno perdite di rilievo (-804 euro annui) in ragione della maggiore specificità della riforma.

Analisi per numero dei componenti il nucleo familiare. Si nota la penalizzazione dei single e questo è nella logica della riforma. Vi sono però anche perdite elevate per le famiglie numerose, anche in questo caso con ampie redistribuzioni all'interno delle famiglie con lo stesso numero di componenti. In parte ciò è spiegato dal favore spesso introdotto in modo poco meditato rivolto ai nuclei con molti figli (4 e più).

Tab. 2.14 - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per numero dei componenti il nucleo familiare

	Dif		Dif>0		Dif<0	
	Frequenza	Media	Frequenza	Media	Frequenza	Media
n. componenti	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)
1	0	0	0	0	0	0
2	1219	-148	279	1220	940	-555
3	3459	-60	1189	1024	2270	-629
4	3838	2	1478	1388	2360	-865
5	953	251	429	1886	524	-1087
>=6	269	523	149	2245	119	-1625
Totale	9738	0	3524	1349	6213	-765

Va tuttavia sottolineato che il dato è mal rappresentato dalla media; la mediana è molto più bassa, anche se sempre elevata.

Analisi per classi di età del capofamiglia. La tabella 2.15 mostra la distribuzione di Dif per età del capofamiglia.

Tab. 2.15 - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per età del capofamiglia

	Dif		Dif>0		Dif<0	
	Frequenza	Media	Frequenza	Media	Frequenza	Media
n. componenti	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)
0-30	306	548	150	1740	156	-591
30-40	2160	335	1044	1428	1116	-686
40-50	3471	96	1440	1348	2031	-792
50-60	2424	-277	648	1190	1776	-812
60-70	839	-451	124	1065	716	-712
>70	539	-333	120	1340	420	-809
Totale	9738	0	-110.855	1349	-5245.79	-765

Quanto alle frequenze, le differenze maggiori si concentrano nelle classi di età tra 30 e 60 anni.

Il saldo negativo è più frequente per le classi di età superiori a 50 anni. Tutto ciò è coerente con gli obiettivi della riforma. Ma la media del saldo negativo per classi di età non varia molto con

l'età. Sembrerebbe che sia il criterio di selettività, e non il riorientamento della platea, a determinare il risultato.

Professione del capofamiglia e reddito prevalente nel nucleo. La tabella 2.16a illustra la distribuzione di vantaggi e svantaggi a seconda della professione del capifamiglia.

Tab. 2.16a - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per professione del capofamiglia

Prof. capofamiglia	Dif		Dif>0		Dif<0	
	Frequenza	Media	Frequenza	Media	Frequenza	Media
	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)	(migliaia)	(euro)
operaio	2908	-111	1090	879	1819	-703
impiegato	1813	-391	483	775	1330	-815
dirigente	545	-718	52	487	492	-847
autonomo	1830	512	905	1829	925	-776
disoccupato	783	503	390	1741	393	-725
pensionato	832	-283	191	1132	641	-705
inabile al lavoro	151	-580	13	1375	137	-770
altro	876	469	400	2074	476	-877
Totale	9738	0	3524	1349	6214	-765

Tab. 2.16 b - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per reddito prevalente nel nucleo

reddito prevalente	Dif		Dif>0		Dif<0	
	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)
dipendente	6612	-203	2161	936	4450	-755
autonomo	1651	813	968	1957	683	-811
pensionato	1190	-405	201	1464	990	-784
altro	285	1666	194	2789	91	-727
Totale	9738	0	3524	1349	6214	-765

Anche questi dati appaiono coerenti con le attese: cala il valore medio del dipendente e del pensionato e sale quello del lavoratore autonomo.

Analisi per area di residenza. La tabella 2.17 illustra la distribuzione di vantaggi e svantaggi a seconda dell'area di residenza del nucleo.

Tab. 2.17 - Vantaggi/svantaggi della riforma (frequenza e media) per area di residenza

area5	Dif		Dif>0		Dif<0	
	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)	Frequenza (migliaia)	Media (euro)
nordovest	2343	-93	809	1225	1534	-789
nordest	1752	-201	585	1047	1167	-827
centro	1862	-27	656	1273	1206	-734
sud	2588	126	972	1616	1617	-769
isole	1193	245	502	1485	690	-658
Totale	9738	0	3524	1349	6214	-765

Anche i risultati della tab.2.16 sono coerenti con le aspettative: la riforma favorisce i nuclei residenti nel mezzogiorno.

Analisi più approfondita dei nuclei svantaggiati dei primi due decili. La riforma proposta comporta, come visto, una notevole redistribuzione delle prestazioni e dei soggetti beneficiari. Anche se essa risponde ad obiettivi razionali, è naturale la preoccupazione per l'esito della stessa per i nuclei che si trovano in condizione di maggiore disagio economico.

Esamineremo ora più approfonditamente questo aspetto concentrando l'attenzione sui *nuclei che subiscono perdite* per effetto della riforma e che si collocano all'interno dei primi due decili della distribuzione della condizione economica, misurata dall'Isee.

Come nell'analisi precedente, l'insieme dei nuclei esaminati riguarda quelli che ottengono una prestazione nel regime vigente 0 nella riforma (AF>0 o VTR1>0)

Tab.2.18 - Numero dei nuclei, AF medio, svantaggio medio dei nuclei svantaggiati nei primi due decili per classi di età del capofamiglia

Classi di età del capofamiglia	Frequenza Migliaia	AF (euro)	dif<0 (euro)
0-30	81	2143	-695
30-40	309	3063	-599
40-50	408	2689	-684
50-60	249	708	-786
60-70	119	35	-715
>70	94	60	-852

Tab.2.19 - Numero di nuclei, AF medio, svantaggio medio dei nuclei svantaggiati nei primi due decili per tipo di famiglia

Tipo famiglia	Frequenza (migliaia)	ANF (euro)	Dif. (euro)
single	0	0	0
sing. con figli	94	2956	-642
coppia	1190	0	-537
coppia con figli	646	3283	-684
altro	399	0	-786

Tab.2.20 - Numero dei nuclei, AF medio, svantaggio medio dei nuclei svantaggiati nei primi due decili per numero dei componenti del nucleo

N.comp.	Frequenza (migliaia)	ANF (euro)	Dif. (euro)
2	268	284	-598
3	346	1235	-590
4	436	2415	-617
5	165	3716	-954
>=6	43	5327	-2059

Anche nuclei poveri relativamente giovani subiscono perdite non irrilevanti, anche se mediamente inferiori a quelle di nuclei più anziani.

Dalla tabella emerge un dato poco soddisfacente: subiscono perdite molte coppie con figli (646 mila), effetto della notevole differenza degli esiti del criterio di selettività (isee versus criteri precedenti).

Si manifestano perdite elevate nei nuclei molto numerosi: ma per essi si potrebbero prevedere clausole di salvaguardia (poco costose).

Tab.2.21 - Frequenza, AF medio, svantaggio medio dei nuclei svantaggiati nei primi due decili per reddito prevalente del nucleo

	Frequenza	ANF	Dif.
y_prev	(migliaia)	(euro)	(euro)
dipendente	967	2315	-661
autonomo	48	819	-725
pensionato	234	441	-857
altro	9	2170	-563

I dati della tabella 2.21 indicano ancora che il problema, come previsto, è per un numero non irrilevante di nuclei di lavoro dipendente e pensionati. Il giudizio va però compensato però dal fatto che a tali nuclei è stato destinato a partire dal 2015 il provvedimento degli 80 euro.

6. Considerazioni di sintesi

La riforma proposta presenta molteplici aspetti positivi sotto il profilo della sua specificità, universalità e dei criteri di selettività adottati. Rispetto agli istituti da sostituire (*VTR1*, detrazioni per figli e assegni al nucleo familiare al netto della componente a favore di pensionati), l'assegno per i minori (*AF*) aumenta del 46% per i destinatari di *AF* e ha anche un moderato impatto redistributivo complessivo.

Si ha tuttavia una notevole concentrazione del numero dei beneficiari che passano da 9,2 milioni che usufruiscono i benefici vigenti a 6.3 milioni dei beneficiari della riforma con forti ridistribuzione dei benefici tra nuclei.

Il *trade-off* tra razionalità ed equità, da un lato, e praticabilità politica, dall'altro, appare stringente.

Il suggerimento principe che emerge da questa analisi è di vedere questa proposta come tappa iniziale di una riforma più vasta che includa anche l'introduzione nel nostro sistema di welfare di un reddito minimo di inserimento. Gli esiti di questa politica sono illustrati in altra parte del rapporto. In tal modo potrebbero essere fortemente ridotti i problemi riguardanti i nuclei che subiscono perdite pur trovandosi in condizioni economiche modeste.

In assenza di un *Rmi* o in caso di una sua inadeguatezza, le alternative possono essere l'introduzione di un'opzione per lo status quo per i nuclei appartenenti ai decili più bassi, ad esempio ai primi due decili di *Isee*, azzerando per questi la perdita che subirebbero per effetto della riforma. Questa soluzione potrebbe anche avere una durata transitoria come momento di avvio della riforma.

Secondo le nostre stime, lasciando l'opzione per i vecchi trasferimenti per i **primi due decili** (tre decili) di *Isee*, il costo **addizionale sarebbe di 880 milioni** (1,2 miliardi), un onere quindi non insostenibile. Migliorerebbe naturalmente l'indice di Gini, che, su tutti i nuclei del campione, si abbasserebbe da 30,58 a 30,52 (30,50).

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M., 2015, *The Welfare Microsimulation Model – Baldini Capp 2015 (WMM-BC15)*, Capp, Dipartimento di Economia “M.Biagi”, Università di Modena e Reggio Emilia.
- Baldini M., Bosi P., Matteuzzi, M., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: ipotesi di riforma*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.2, pp.147-166.
- Bosi,P., Baldini,M., Matteuzzi, M., 2007, *Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell’assegno per i minori*, 2007, in Guerzoni L.(a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione Gorrieri, Il Mulino, Bologna, pp.237-268.
- Bosi, P., Colombini, S., Ranci Ortigosa, E., Sala, M., 2013, *Il programma di sostegno delle responsabilità familiari*, in IRS-Capp, *Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio- assistenziali attuale e attuabile*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, nn. 8-10, pp.13-38.
- Commissione sulla povertà, 1986, *Rapporto sulla povertà*, in *Inchiesta*, luglio settembre 1986, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Di Nicola F., Paladini R., 2014, *Una riforma del sostegno ai nuclei familiari, dell’Irpef e dei contributi previdenziali*, documento presentato al convegno Nens del 9 ottobre 2014.
- 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.
- Guerzoni L., 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna, pp.34-75, 237-268.
- Pollastri C., 2008, *Una ipotesi di riforma graduale del sostegno alle responsabilità familiari*, in *Libro Bianco, L’imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, supplemento n.1, *Tributi*, Roma, pp. 377-384.
- Senato della Repubblica, 2014, *Disegno di legge (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico)*, n. 1473. XVII Legislatura, 30 Aprile 2014.