

**Disegno di legge N. 1473. Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Giorgio Alleva**

**6<sup>a</sup> Commissione permanente "Finanze e Tesoro"  
del Senato della Repubblica**

**Roma, 7 luglio 2016**



## **Indice**

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. Alcune premesse per la valutazione del disegno di legge</b>	<b>7</b>
<b>3. Le analisi del modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat</b>	<b>11</b>

## **Allegati**

**Allegato statistico**

**Documentazione**



## 1. Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile alla valutazione del disegno di legge n. 1473, che prevede una delega al Governo per il riordino e il potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico.

Il disegno di legge si propone di: superare l'attuale frammentazione degli interventi a sostegno dei nuclei familiari, definendo un'unica misura volta a sostituire la quasi totalità delle agevolazioni finora riconosciute alle famiglie; estendere la misura alle famiglie più povere, allargando la platea di beneficiari a incapienti e a categorie di lavoratori finora escluse; definire una misura che sia strettamente commisurata alla situazione economica familiare, così come misurata dall'Isee.

Il testo che qui presento è organizzato in due sezioni.

Nella prima, fornirò un breve quadro sul trattamento fiscale dei familiari a carico in un confronto europeo; illustrerò alcuni dati sull'incidenza delle prestazioni sociali erogate per la funzione famiglia in Italia; presenterò un'analisi delle caratteristiche delle famiglie che percepiscono attualmente gli assegni familiari.

Nella seconda parte, presenterò le stime sugli effetti redistributivi degli attuali strumenti a sostegno delle famiglie con figli, realizzate con il modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat.

Nel merito del disegno di legge vorrei sottolineare che il testo della delega per sua natura non consente di formulare un'ipotesi applicativa delle intenzioni del legislatore al fine di valutarne costi ed effetti redistributivi, poiché esso risulta compatibile con molte configurazioni alternative del provvedimento, le quali potrebbero essere associate a profili redistributivi diversi. In particolare, gli effetti redistributivi della misura ipotizzata dipendono dall'importo attribuito alle singole famiglie beneficiarie - che in base al testo può assumere valori molto diversi; da come verrà ripartita la spesa totale della misura fra beneficiari al di sopra o al di sotto della soglia di 50.000 euro di reddito Isee indicata nel testo della delega; da come sarà graduata la riduzione progressiva al crescere del reddito nella fascia dai 50.000 ai 70.000 euro, soglia oltre la quale il beneficio si azzererebbe.

È quindi necessario disporre di un quadro di maggior dettaglio per poter procedere ad una valutazione dell'impatto della nuova misura in termini di equità e di costi complessivi rispetto all'insieme delle normative attualmente vigenti. L'Istat è senz'altro disponibile a realizzare simulazioni di impatto mettendo a disposizione i propri strumenti e competenze, non appena vi saranno elementi più definiti.

Prima di proseguire, desidero richiamare qui l'attenzione su alcuni aspetti legati alla natura della proposta.

In primo luogo, è opportuno precisare come non sia corretto considerare la misura come "universalistica", in quanto strettamente legata alla condizione economica del nucleo familiare e all'età dei figli. Si tratta infatti di una misura che prevede la cosiddetta "prova dei mezzi".

In secondo luogo, ritengo importante richiamare la necessità di pervenire a un quadro legislativo coerente in materia di misure a sostegno delle famiglie con figli - e più in generale di welfare familiare - e di misure di contrasto alla povertà. I due temi sono inevitabilmente intrecciati e gli interventi legislativi dovrebbero garantire misure di sostegno capaci di perseguire gli obiettivi di riduzione dell'esposizione al rischio delle famiglie e dei soggetti più vulnerabili - correggendo le attuali distorsioni - e di realizzazione di un modello di welfare che favorisca un migliore equilibrio demografico fra giovani e anziani. Vorrei qui sottolineare che nei prossimi giorni saranno diffusi i dati sulla povertà relativi al 2015 e potremo disporre di un quadro informativo aggiornato sulle condizioni delle famiglie più a rischio.

Inoltre, è opportuno evidenziare che un supporto fondamentale al miglioramento delle condizioni delle famiglie con figli può provenire anche dalla realizzazione di misure di conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro, legate soprattutto alla disponibilità di servizi diffusi sul territorio e di forme di flessibilità che consentano di conciliare meglio i tempi di vita con la cura dei figli, soprattutto per favorire la partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne. Sono proprio le famiglie con figli, infatti, ad avere maggior bisogno dell'apporto dei redditi di entrambi i genitori per ridurre l'esposizione al rischio di povertà, che risulta sensibilmente maggiore rispetto alla media nazionale per le famiglie monoreddito con minori.

In prospettiva, sarà necessario aumentare le risorse destinate alla formazione e all'educazione dei minori e al sostegno alla famiglia, in un'ottica di orientamento della spesa verso quei soggetti che si mostrano oggi più vulnerabili.

## **2. Alcune premesse per la valutazione del disegno di legge**

L'intervento di riordino delle misure a sostegno dei figli può perseguire diversi obiettivi: la redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà (equità verticale); il trattamento finalizzato a compensare le maggiori spese derivanti dai carichi familiari (equità orizzontale); favorire la natalità. Il quadro vigente delle misure monetarie a sostegno dei figli può essere ricondotto a due principali pilastri: quello fiscale (detrazioni per familiari a carico) e quello della protezione sociale (assegni familiari e assegni al nucleo familiare). Entrambi i pilastri presentano, però, evidenti limiti. Quello fiscale risente dei molteplici interventi normativi sull'Irpef/Ire mai inquadrati in un'unica visione riformatrice, mentre quello della protezione sociale si caratterizza per essere riservato solo a determinate categorie di persone (lavoratori dipendenti e assimilati, pensionati ecc.) escludendo di fatto altre tipologie reddituali.

### *La fiscalità familiare: un confronto europeo*

Nei paesi dell'Unione Europea si rileva una varietà di misure fiscali a sostegno delle famiglie con figli, le quali differiscono sia nell'entità delle agevolazioni fiscali accordate alle famiglie sia nella scelta degli strumenti utilizzati.

Secondo i dati elaborati dall'Ocse (Oecd Taxing wages 2016), considerando l'imposta personale sul reddito dovuta in percentuale dei redditi lordi da lavoro – con riferimento al salario medio, la pressione fiscale per una coppia con un unico percettore di reddito e due figli è inferiore o uguale a quella di una persona singola senza figli in tutti i paesi europei.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fa eccezione la Grecia dove il "Single children support allowance" e lo "Special Allowance for families with three or more children" (calcolati sulla base del numero di figli e della classe di reddito della famiglia) non sembrano supportare adeguatamente i carichi familiari.

In cinque paesi europei la pressione fiscale di una coppia con un solo percettore di reddito e due figli è meno della metà rispetto alla persona singola senza figli (Repubblica Ceca, Germania, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia) e in tre di questi paesi ha un carico fiscale sul reddito personale negativo. Al contrario, non si osserva alcuna differenza in Svezia e nel Regno Unito. In Svezia, infatti, i trasferimenti per i figli sono indipendenti dal reddito dei genitori ed esenti dalla tassazione e variano in un *range* compreso tra i 12.600 euro per un figlio fino ai 27.600 per 5 e più figli; nel Regno Unito, invece, dal 2003 è stato introdotto il Child Tax Credit (per minori fino a 16 anni esteso a 19 anni per coloro che studiano), un credito rimborsato indipendentemente dalle imposte dovute, il cui ammontare dipende dal reddito lordo, dal numero e dall'età dei figli.

In Italia, l'attuale sistema di detrazioni prevede un ammontare di base pari a 950 euro per ciascun figlio, importo che può subire variazioni legate alla presenza di figli con disabilità e/o di età inferiore ai tre anni, che aumenta di ulteriori 200 euro nel caso famiglie con più di tre figli. Gli ammontari sono teorici in quanto la detrazione effettivamente spettante diminuisce all'aumentare del reddito. In Italia, il differenziale del carico fiscale fra una coppia con un solo percettore di reddito e due figli e un single senza figli risulta positivo e pari a 7 punti percentuali, in linea con quanto osservato in Francia e di poco inferiore alla Spagna.

Se confrontiamo invece la pressione fiscale di una coppia con due figli ma con due percettori di reddito (l'Ocse ipotizza che il secondo abbia un carico medio pari al 33% del reddito), l'incidenza dell'imposta sui redditi del nucleo diventa leggermente superiore a quella della persona singola senza figli in tredici paesi: le maggiori differenze si osservano nella Repubblica Ceca (7,0 punti percentuali), in Germania (5,7 punti percentuali) e nella Repubblica Slovacca (5,6 punti percentuali). Al contrario, si registra una minore pressione fiscale in Finlandia (-4,6 punti percentuali), Italia e Olanda (-3,4 punti percentuali); non si riscontra alcun impatto invece in Francia.

### *Le prestazioni sociali erogate per la funzione famiglia in Italia*

La statistica ufficiale misura la protezione sociale nell'ambito del Sistema europeo delle statistiche integrate sulla protezione sociale (Sespros). In questo framework gli interventi erogati sono finalizzati a proteggere gli



individui e i nuclei familiari da un insieme di rischi o bisogni (malattia/salute, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, abitazione, altra esclusione sociale; l'istruzione non rientra tra le funzioni incluse nella protezione sociale secondo il Sespros).

Considerando le sole prestazioni sociali, esclusi quindi i costi amministrativi e le altre spese, nel 2013 (ultimo anno disponibile per i confronti internazionali) la spesa per i paesi Ue si è attestata, in media, al 27,7% del Pil, pari a un ammontare medio pro capite di 7.406 euro.

L'Italia è in linea con i valori medi, con una spesa pari al 28,6% del Pil e un ammontare pro capite di 7.627 euro annui. Come è noto, la parte più cospicua della spesa per prestazioni sociali è destinata alla tutela dei rischi connessi alla vecchiaia (50,7% della spesa totale); le prestazioni sociali a sostegno della famiglia impegnano invece il 4,1% della spesa totale, pari a 313 euro pro capite, valore fra i più bassi in Europa.

Considerando solo le prestazioni sociali erogate per la famiglia, la percentuale delle prestazioni in natura e quella delle misure per cui l'accesso è condizionato alla prova dei mezzi forniscono alcune indicazioni sulle peculiarità nazionali dei regimi di welfare per la famiglia.<sup>2</sup> Tra le aree di intervento, infatti, la famiglia è quella con la spesa più eterogenea in Europa in termini sia di tipo di prestazione sia di modalità di accesso; per questo le differenze di policy emergono con maggiore chiarezza. In Italia si osserva una prevalenza dell'intervento monetario rispetto a quello in natura, mentre dal punto di vista della modalità di accesso si rileva la prevalenza di una impostazione con accesso selettivo rispetto a criteri di accesso più universalistici. Si osservi, fra l'altro, che per il totale delle prestazioni sociali, la spesa sottoposta alla prova dei mezzi in Italia è pari a poco più del 5%.

In Italia, nel 2015, considerando la parte di spesa erogata dalle Amministrazioni pubbliche, la vecchiaia assorbe quasi la metà della spesa, la malattia circa un quarto, la famiglia il 5,5%, mentre il restante 20% è

---

<sup>2</sup> Il Sespros permette di classificare le prestazioni tra quelle che si realizzano per il tramite di pagamenti in denaro e quelle erogate in natura. Le prestazioni in natura possono assumere la forma di rimborsi di spese sostenute, oppure di erogazioni sotto forma di beni e servizi. Le prestazioni sociali possono essere classificate, inoltre, come condizionate a una prova dei mezzi (means-tested) o di carattere universalistico (non means-tested). Le prestazioni sociali di tipo means-tested corrispondono a una impostazione con accesso selettivo, quindi, sono esplicitamente o implicitamente condizionate, per un determinato livello, al reddito e/o alla ricchezza del beneficiario. Rientrerebbe in questa tipologia la misura qui in discussione.

indirizzato a prestazioni per superstiti, invalidità, disoccupazione, esclusione sociale, bisogni abitativi.

Le prestazioni sociali rivolte alle famiglie sono prevalentemente di tipo assistenziale e assorbono il 58,7% della spesa della funzione, mentre il rimanente 41,3% è di stampo previdenziale. Dei circa 14,5 miliardi impiegati nella funzione assistenziale, quasi il 64% è da attribuire alla misura del "bonus da 80 euro". Tuttavia, considerando le prestazioni per finalità assistenziale in natura, tra il 2010 e il 2015 si è registrato un decremento del 16% (a prezzi correnti). Fra le prestazioni di tipo previdenziale rivolte alle famiglie, che ammontano nel 2015 a poco più di 10,1 miliardi di euro e sono di stampo esclusivamente monetario, si segnala come preponderante il ricorso agli assegni familiari, che rappresentano il 61% del totale.

#### *Le caratteristiche delle famiglie che ricevono gli assegni familiari*

L'indagine Reddito e condizioni di vita (Eu-Silc) dell'Istat consente di stimare l'importo annuale degli assegni al nucleo familiare e gli assegni familiari percepiti dai lavoratori dipendenti, pensionati e parasubordinati per il coniuge, i figli e gli altri familiari. Nel 2013, il 23,7% delle famiglie italiane, pari a 6.105.894 famiglie, percepisce questo tipo di sostegno per un valore medio annuo di 996 euro. La quota di famiglie che percepisce tali assegni è maggiore al Sud (30,9%) e aumenta all'aumentare del numero di minori in famiglia. Il 58,8% delle coppie con figli minori e il 42,6% dei monogenitori con figli minori ricevono tale tipo di sostegno. La misura rappresenta di fatto un sostegno ai percettori di reddito da lavoro dipendente (il 65,4% delle risorse va a questa categoria) e da pensione (utilizzando il 30,1% delle risorse). È importante notare che esistono quasi 242 mila famiglie che non percepiscono alcun reddito e non usufruiscono attualmente di alcun tipo di assegno.

Analizzando esclusivamente le famiglie con figli<sup>3</sup>, il 40,3%, pari a 4.678.088 famiglie, percepisce assegni familiari con un importo medio annuo di 1.155 euro. Tale incidenza è superiore per le famiglie che contano prevalentemente su redditi da lavoro dipendente (53,1%), per le famiglie più numerose e per le famiglie con minori (il 58,8% delle coppie con minori e il 42,6% dei

---

<sup>3</sup> L'indagine rileva i figli presenti (o temporaneamente assenti) in famiglia, pertanto non include i figli fiscalmente a carico non coabitanti.

monogenitori con minori), con un andamento crescente all'aumentare del numero dei minori - fino ad arrivare al 64,5% delle famiglie con almeno tre minori. All'opposto solo il 18,7% delle famiglie con tutti i figli maggiorenni percepisce assegni familiari.

Guardando alle sole famiglie con figli, si può notare che quelle nella classe più bassa di reddito continuano a essere in posizione di svantaggio anche se aumenta il numero di minori in famiglia: nel primo quinto di reddito, circa una famiglia su due con almeno tre minori percepisce gli assegni familiari, a fronte di circa l'80% delle famiglie del secondo e terzo quinto di reddito. Inoltre, per queste famiglie l'importo medio e mediano degli assegni familiari è più basso nel primo quinto (rispettivamente 3.088 e 2.817 euro annui) rispetto al secondo (rispettivamente 3.509 e 3.360 euro annui), a differenza di quanto accade per il resto delle famiglie dove gli importi medi e mediani decrescono monotonamente all'aumentare del reddito.

È importante segnalare il fatto che gli assegni familiari siano attualmente percepiti anche da famiglie che non hanno minori: si tratta di circa 1,5 milioni di famiglie.

### **3. Le analisi del modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat**

L'analisi sulla distribuzione degli assegni familiari e delle detrazioni Irpef spettanti ed effettive è stimata con il modello di microsimulazione delle famiglie dell'Istat, FaMiMod<sup>4</sup> basato sui dati dell'indagine Eu-Silc sui redditi relativi al 2013.

Come già anticipato, non è possibile effettuare analisi degli effetti derivanti dalla misura proposta; di conseguenza in questa sezione saranno analizzati gli effetti redistributivi del sistema vigente.

---

<sup>4</sup> Le famiglie sono state ordinate in base al reddito familiare disponibile equivalente, inclusivo dei fitti imputati delle abitazioni occupate dal proprietario. In pratica, per ogni famiglia, il reddito è stato diviso per la scala di equivalenza Ocse, pari alla somma di parametri attribuiti ai componenti (1 per il primo adulto; 0,3 per ogni minore di 14 anni; 0,5 per ogni altro adulto). Dopo l'ordinamento, le famiglie sono classificate in gruppi di eguale numerosità, da quello più povero al più ricco. Quindi, la classificazione per decimi divide la popolazione in dieci gruppi, ognuno dei quali comprende il 10% del totale; mentre quella per quinti la ripartisce in cinque gruppi. Le caratteristiche generali del modello sono descritte nella Rivista di Statistica Ufficiale numero 2 del 2015, disponibile su Internet all'indirizzo: [http://www.istat.it/it/files/2015/10/rsu\\_2\\_2015.pdf](http://www.istat.it/it/files/2015/10/rsu_2_2015.pdf). I dati campionari sono stati integrati a livello individuale con dati amministrativi sulle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2014. La stima campionaria del totale delle detrazioni spettanti per i familiari a carico è pari a 13,7 miliardi di euro, di poco superiore rispetto al dato di riferimento dell'Agenzia delle Entrate (13,1 miliardi di euro), relativo alla totalità dei contribuenti.

Le detrazioni Irpef contribuiscono, insieme al disegno delle aliquote e degli scaglioni, a rendere progressiva l'imposta sui redditi delle persone fisiche e, indirettamente, concorrono alla redistribuzione dei redditi. Le detrazioni Irpef per i carichi familiari, incluse quelle per i figli, risultano attualmente distribuite in modo più progressivo rispetto alle altre. La quota maggiore del costo totale del beneficio spetta a contribuenti che vivono in famiglie con redditi inferiori alla mediana. Costituisce un'eccezione soltanto il primo decimo di famiglie, il più povero, penalizzato per effetto dell'incapienza (impossibilità di ottenere l'importo totale della detrazione perché maggiore dell'imposta lorda). Le detrazioni per lavoro, incluse quelle per i pensionati, risultano oggi destinate in prevalenza a contribuenti, non poveri, compresi fra il quarto e il nono decimo della distribuzione dei redditi familiari. Infine, le altre detrazioni (come ad esempio quelle per spese sanitarie, interessi sui mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale, recupero del patrimonio edilizio, interventi per il risparmio energetico) sono favorevoli alle fasce benestanti della popolazione, e contribuiscono a ridurre l'efficacia redistributiva dell'Irpef.

Le detrazioni Irpef per i figli sono distribuite progressivamente rispetto al reddito familiare, anche se risultano attualmente poco concentrate sulle fasce più povere, per effetto sia dell'incapienza, sia del disegno della normativa vigente. Soltanto il 16,5% del beneficio totale viene percepito da famiglie a rischio di povertà<sup>5</sup>, mentre circa il 30% è destinato a famiglie che hanno un reddito equivalente superiore al doppio della soglia di rischio di povertà.

Il 26,3% delle famiglie del quinto più ricco percepisce detrazioni per i figli che valgono, in media, circa 740 euro l'anno, meno dell'1% del reddito familiare, per una spesa totale di 1 miliardo e cento milioni. Invece, nel primo quinto (più povero) sono il 28,6% delle famiglie a beneficiare delle detrazioni per un importo medio pari a circa 1.120 euro l'anno che incide per il 5,5% sul reddito familiare.

Rispetto alle detrazioni Irpef per i figli, gli assegni familiari sono più concentrati sulle fasce meno abbienti della popolazione. Più della metà del beneficio totale è destinata a famiglie che vivono nei due quinti più poveri e

---

<sup>5</sup> L'indicatore rischio di povertà, calcolato sui dati raccolti nella rilevazione Eu-Silc, è basato sulla percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente.

soltanto il 7% risulta attribuito a famiglie del quinto più ricco. Circa il 60% del beneficio totale, infatti, è percepito da famiglie povere o quasi povere (redditi fino al 150% della linea di povertà), mentre il restante 40% si distribuisce tra le altre famiglie.