

**Audizione informale
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'esame della proposta di
legge recante "Delega al Governo per
riordinare e potenziare le misure a
sostegno dei figli a carico attraverso
l'assegno unico e la dote unica per i
servizi" (AC 687)**

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

**Commissione XII della Camera dei deputati
(Affari sociali)**

16 ottobre 2019

1. L'ipotesi di riforma

Il disegno di legge (DDL) in esame¹ prevede l'attribuzione di una delega al Governo per il riordino e il potenziamento delle attuali misure di sostegno delle famiglie con figli a carico.

La riforma è indirizzata al raggiungimento di molteplici finalità che possono essere schematizzate, per semplicità espositiva, in tre obiettivi cui sono indirizzate tre diverse linee di intervento.

Il primo obiettivo della riforma è quello di potenziare le politiche di sostegno economico alle famiglie con figli, su cui l'Italia, secondo la relazione illustrativa del DDL, investe importi inferiori rispetto alla media degli altri paesi europei e insufficienti a contrastare il declino del tasso di natalità (si veda l'Allegato 1). A tal fine viene indicata la necessità di recuperare risorse aggiuntive non specificate e di importo crescente – pari a 3,2 miliardi nel primo anno, 6,4 nel secondo e 9,6 a decorrere dal terzo anno – da destinare a nuovi strumenti volti a sostituire quelli attualmente vigenti.

Il secondo obiettivo del DDL è quello di razionalizzare le misure di sostegno dei figli presenti nella disciplina vigente, caratterizzate da frammentarietà e disomogeneità che lasciano ampie lacune nelle aree raggiunte dal sostegno pubblico.

Le principali criticità che il provvedimento intende superare riguardano:

- con riferimento alla detrazione Irpef per figli a carico (componente quantitativamente più importante dei trasferimenti alle famiglie), i profili di incapienza che rendono tale strumento inidoneo a sostenere le famiglie più povere;
- con riferimento agli assegni al nucleo familiare (secondo trasferimento più importante sul piano quantitativo), la natura categoriale dello strumento, destinato ai soli nuclei familiari a basso reddito proveniente prevalentemente (almeno il 70 per cento) da lavoro dipendente o assimilato².

La proposta di riforma affronta tali criticità prevedendo l'introduzione di un assegno di tipo universale per le famiglie con figli a carico di ammontare costante per ciascun figlio, condizionato unicamente a un criterio di selettività legato al reddito percepito dal genitore con reddito più elevato (percettore principale). Tale assegno sostituirebbe le detrazioni fiscali e gli assegni familiari per figli a carico, nonché altre misure di sostegno alla natalità attualmente previste (tab. 1). Tale aspetto della riforma richiama, almeno in parte, un disegno di legge delega della scorsa legislatura (AS 1437) che fu oggetto di un'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio³.

¹ Si tratta dell'AC 687; al Senato è stata presentata una proposta di legge di contenuto identico (AS 472).

² Per una breve descrizione di tali due istituti vigenti si rinvia all'Allegato 2.

³ Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1473 (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico)", ottobre.

Rimangono in vigore gli assegni a favore del coniuge e degli altri familiari a carico ed è inoltre prevista la possibilità che alcune delle attuali misure complementari a favore dei minori a carico, da individuare in sede di attuazione della delega, siano mantenute in vigore, nella misura in cui siano destinate a specifici bisogni, attività o destinatari.

Il terzo obiettivo della riforma riguarda il sostegno economico alle famiglie che si avvalgono di servizi educativi e di cura per l'infanzia di supporto alle cure parentali, anche al fine di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di entrambi i genitori.

A tale obiettivo appare finalizzata l'introduzione di una dote unica utilizzabile per il pagamento di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, *baby parking* e personale direttamente incaricato), condizionata unicamente a un criterio di selettività basato sull'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Tale dote sostituisce alcune detrazioni e contributi pubblici attualmente previsti a fronte di spese connesse a servizi educativi per l'infanzia.

A differenza del nuovo assegno universale, che sembra avere principalmente una funzione di razionalizzazione dei numerosi istituti attualmente vigenti e di estensione della platea da essi raggiunta, la nuova dote disegna un istituto in larga misura innovativo: le misure di sostegno alle spese per i servizi all'infanzia finora introdotte hanno infatti avuto un carattere temporaneo (come i *voucher* per i servizi di *baby-sitting* e per i servizi per l'infanzia) o sono state caratterizzate dalla presenza di tetti di spesa, suscettibili di limitare la fruibilità del beneficio a una parte dei potenziali richiedenti (buono per asili nido) (tab. 1).

Il DDL individua alcuni principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega, di cui si richiamano di seguito quelli maggiormente rilevanti.

L'assegno unico potrà arrivare al massimo a 240 euro mensili per ciascun figlio minore⁴ e sarà decrescente al crescere del reddito del genitore percettore principale, azzerandosi alla soglia di 100.000 euro annui di reddito lordo del genitore. È inoltre prevista una clausola di salvaguardia che riconosce il diritto a un beneficio non inferiore a quello fruito in base alle agevolazioni vigenti prima della loro sostituzione con l'assegno stesso. In merito alla modalità di fruizione dell'assegno, è previsto che esso sia attribuito in forma di detrazione fiscale ovvero di erogazione mensile di una somma di denaro. Tale seconda modalità di riconoscimento del beneficio deve presumibilmente intendersi riferita al caso di incapienza della detrazione fiscale.

La dote unica per i servizi potrà arrivare al massimo a 400 euro per ogni figlio di età inferiore a tre anni⁵ e sarà riconosciuta in base all'ISEE, un indicatore che fa riferimento alla situazione economica della famiglia. A differenza del caso dell'assegno unico, tuttavia, non viene specificato quale sarà la soglia di tale indicatore che esclude dal beneficio, né se l'importo attribuito sarà costante o decrescente all'aumentare dell'ISEE. In merito alla platea dei beneficiari non è altresì chiaro se l'attribuzione della dote possa essere limitata ai soli nuovi nati successivamente all'entrata in vigore del provvedimento (come sembrerebbe suggerire lo stanziamento crescente nel triennio) o debba riguardare l'intera platea delle famiglie eleggibili in base all'ISEE. In merito alla modalità di

⁴ Sono inclusi i nati dal settimo mese di gravidanza. L'importo massimo dell'assegno è ridotto a 80 euro per ciascun figlio maggiorenne a carico con età compresa tra i 18 e i 26 anni. Gli importi degli assegni sono maggiorati almeno del 40 per cento in caso di figli con disabilità.

⁵ Sono riconosciuti importi minori per i figli a carico di età inferiore a 14 anni, mentre in caso di figli con disabilità è prevista una maggiorazione della dote non inferiore al 40 per cento.

fruizione del beneficio, è previsto che la dote sia attribuita mediante una carta acquisti utilizzabile solo a fronte di idonea documentazione fiscale e mediante rendicontazione telematica dei servizi per l'infanzia acquisiti.

Viene previsto⁶ che le nuove agevolazioni si cumulino con le vigenti prestazioni sociali agevolate, salvo l'assorbimento – non viene specificato se parziale o integrale – del nuovo assegno per figli a carico ai fini delle vigenti misure di sostegno al reddito. Tra le principali misure di sostegno al reddito rientrano, ad esempio, il reddito di cittadinanza e il *bonus* di 80 euro. Solo la prima di tali misure è richiamata da un altro criterio di delega⁷ che sottolinea l'esigenza di un suo coordinamento con l'assegno per i figli a carico, senza chiarire in modo esplicito se e in che misura l'assegno per i figli a carico possa costituire un beneficio aggiuntivo per i percettori di reddito di cittadinanza (al riguardo si rinvia al paragrafo 3).

Viene infine previsto il progressivo superamento della contribuzione a carico del datore di lavoro per gli assegni al nucleo familiare. Tale contribuzione finanzia attualmente una quota dei vigenti assegni, per un importo complessivo pari a circa 1,9 miliardi⁸. In relazione alla sostituzione dei vigenti assegni, attribuiti alle sole famiglie dei lavoratori dipendenti e assimilati, con un nuovo assegno di carattere universale, sarebbe infatti poco giustificabile mantenere una contribuzione a carattere categoriale, sui soli datori di lavoro dipendente. La scelta di eliminare progressivamente l'attuale contribuzione, fiscalizzandola integralmente, concorre quindi a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente gravante sui datori di lavoro.

Alcuni dei criteri direttivi sopra indicati lasciano ampi margini all'attuazione della delega e non consentono di individuare in via preventiva la platea dei potenziali beneficiari dei nuovi istituti (ad esempio, non viene indicata la soglia massima di ISEE per il riconoscimento della dote), né di definire l'articolazione del beneficio (ad esempio, non è specificato se la dote sia crescente o costante al crescere dell'ISEE e non è indicato il passo con cui l'assegno unico si riduce al crescere del reddito del primo percettore). L'articolazione del beneficio dipende inoltre in modo cruciale dall'entità delle risorse complessive disponibili per l'attuazione.

Come già menzionato, contestualmente all'introduzione dei nuovi istituti dell'assegno unico e della dote unica, il DDL prevede la soppressione dei principali istituti di sostegno monetario alle responsabilità familiari attualmente vigenti: l'assegno al nucleo familiare, la detrazione Irpef per figli a carico e l'assegno per nuclei con almeno tre figli minori, gli assegni di natalità e i buoni e le detrazioni fiscali previste a sostegno della spesa per asili nido e per servizi per l'infanzia.

Dalla soppressione dei menzionati istituti deriverebbero a regime risorse da destinare alla copertura del costo dell'assegno e della dote unica pari a 15,3 miliardi (tab. 1), di cui circa 8,2 miliardi dall'abolizione della detrazione per figli a carico⁹, 5,9 miliardi dalla cancellazione degli assegni al nucleo familiare e poco più di un miliardo dalle restanti agevolazioni soppresse. Il DDL prefigura inoltre il ricorso a risparmi di spesa non identificati per 9,6 miliardi a regime. Complessivamente, pertanto, sulla base di una prima

⁶ Articolo 1, comma 2, lettera b) del DDL.

⁷ Articolo 2, comma 1, lettera p).

⁸ Si rinvia in proposito all'audizione dell'INPS dell'8 ottobre sul provvedimento in esame.

⁹ Detrazioni effettivamente godute da contribuenti fiscalmente capienti (stima con modello *tax-benefit* dell'UPB).

valutazione delle risorse derivanti dalle misure abrogate con il DDL e di quelle aggiuntive specificatamente indicate, i due nuovi strumenti a favore dei figli richiederebbero risorse pari a 24,9 miliardi.

Va infine evidenziato che dalla progressiva eliminazione dei contributi per assegni familiari a carico dei datori di lavoro deriveranno ulteriori necessità di finanziamento pari a 1,9 miliardi.

2. La valutazione degli effetti redistributivi delle nuove misure

L'assegno unico

Il DDL per l'assegno unico stabilisce:

- l'universalità (a differenza degli attuali assegni al nucleo familiare non è riservato a specifiche categorie di soggetti e a differenza delle attuali detrazioni per figli sarebbe erogato anche in caso di incapienza fiscale);
- l'importo massimo, pari a 2.880 euro annuali per i figli minorenni e 960 euro per i figli maggiorenni;
- una graduazione del beneficio in funzione del reddito più alto tra quelli percepiti dai coniugi, della quale tuttavia è definito esclusivamente il limite superiore oltre il quale si cessa di percepire il beneficio (pari a 100.000 euro) ma non è specificato il profilo di decrescenza;
- l'importo dell'assegno per ogni singolo figlio non varia in funzione del numero di figli in famiglia (non è considerata la presenza di economie di scala);
- la previsione di una clausola di salvaguardia per garantire a ogni nucleo familiare almeno l'ammontare di risorse riconosciute dall'attuale assetto normativo.

La valutazione del nuovo regime rispetto a quello vigente richiede assunzioni sulle informazioni mancanti. In particolare, viene qui ipotizzato un assegno unico decrescente in misura lineare con il reddito su tutto l'intervallo di eleggibilità (0-100.000 euro). In corrispondenza di questo assegno unico di "riferimento" si procede, da un lato, a valutare la compatibilità del nuovo assetto con il costo implicito risultante dal DDL e dall'altro ad analizzare i corrispondenti profili distributivi per alcune principali famiglie-tipo.

Le analisi condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) evidenziano un costo per l'assegno unico lineare compatibile, in prima approssimazione, con l'ammontare delle risorse complessive implicitamente indicate dal DDL (pari a 24,9 miliardi; tab. 1) e che lascia disponibili circa 2 miliardi all'altro strumento previsto dalla delega, ossia la dote unica per i servizi. Tuttavia, la valutazione non include, da un lato, gli oneri per la progressiva eliminazione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro che finanziano parte del costo degli assegni familiari (1,9 miliardi) e il costo della clausola di salvaguardia e, dall'altro, i risparmi di

spesa derivanti dall'integrazione dell'assegno unico con il reddito di cittadinanza (RdC). L'effetto netto di queste voci presumibilmente comporterà un aumento dell'onere complessivo del provvedimento.

Passando all'analisi degli effetti redistributivi¹⁰ per famiglie-tipo rappresentative, la figura 1 confronta, a parità di reddito familiare, gli importi del nuovo assegno unico (linea rossa) con quanto attualmente percepito dalle famiglie complessivamente sotto forma di detrazioni per figli a carico e assegni familiari (area blu). Nel primo riquadro in alto a sinistra è illustrato il confronto per una coppia monoreddito con un figlio a carico minorenni con più di tre anni. Per ciascun livello di reddito, la distanza tra la linea rossa e l'area blu rappresenta il maggiore beneficio assicurato dalla nuova misura. Poiché l'attuale sistema di assegni e detrazioni risulta nel complesso maggiormente concentrato sui soggetti con redditi medio bassi, intorno ai 15.000 euro di reddito familiare l'assegno unico garantisce un beneficio sostanzialmente analogo a quello attuale determinato da detrazioni e assegni familiari. Per valori di reddito inferiori e superiori invece il nuovo assegno unico determina un regime più generoso. L'area A rappresenta l'effetto dell'estensione delle detrazioni ai soggetti attualmente incapienti, circostanza espressamente prevista dalla delega e quindi comunque "garantita"; l'area B dipende invece dal diverso profilo di decrescenza dell'assegno unico rispetto a quelli degli attuali assegni familiari e delle detrazioni fiscali.

Un profilo distributivo analogo si riscontrerebbe per le coppie monoreddito con due figli a carico (fig. 1, riquadro in alto a destra), mentre per quelle con tre o più figli (riquadro in basso a destra) emergono delle situazioni in cui l'assegno unico lineare risulterebbe inferiore ai benefici attuali (area C) comportando l'attivazione della clausola di salvaguardia (dove la linea rossa attraversa l'area blu). Nel caso della famiglia con tre figli l'importo dell'assegno unico risulterebbe inferiore alla somma di assegni familiari e detrazioni per redditi molto elevati (oltre i 90.000 euro); per quasi tutte le famiglie più numerose invece il nuovo assegno risulterebbe penalizzante, in quanto sia gli assegni per il nucleo familiare sia le detrazioni risultano oggi particolarmente elevati¹¹. Ciò accade perché per queste famiglie più numerose sono previste delle maggiorazioni specifiche delle detrazioni ordinarie per figli a carico (200 euro a figlio) e una detrazione aggiuntiva di 1.200 euro erogata anche nel caso di incapacienza.

Concentrandosi sull'età dei figli a carico, la figura 2 mostra che l'assegno unico garantisce benefici maggiori rispetto alle misure vigenti di entità più o meno elevata per tutte le coppie monoreddito con un figlio a carico tranne nel caso in cui quest'ultimo abbia meno di tre anni e per redditi familiari prossimi ai 15.000 euro. Si noti che nel caso di un figlio maggiorenne l'assegno unico ricalcherebbe sostanzialmente l'attuale profilo delle

¹⁰ Tale analisi non considera gli effetti redistributivi derivanti dalle modalità di reperimento delle ulteriori risorse (pari a 9,6 miliardi) ancora da individuare a copertura dei costi delle misure introdotte con il DDL.

¹¹ Si consideri inoltre che nella figura non è considerato l'assegno per il terzo figlio, di cui all'art. 65 della L. 23 dicembre 1998, n. 448.

detrazioni per figli a carico, ma consentendo il riconoscimento del beneficio anche agli attuali incapienti (area A).

Con il nuovo regime si garantirebbero benefici particolarmente elevati ai lavoratori autonomi che attualmente non ricevono gli assegni al nucleo familiare¹². Ad esempio per una coppia monoreddito (un solo lavoratore autonomo) con figlio minorenni con età superiore a tre anni (fig. 3) il beneficio complessivo sarebbe costituito dal complesso dall'area A (il recupero dell'incapienza), dell'area B (determinata dall'effetto di ridisegno del profilo di decrescenza dei trattamenti) e dall'area D (costituita dal beneficio equivalente agli assegni familiari goduti oggi dal lavoratore dipendente). Per livelli di reddito familiare in cui il beneficio del nuovo sistema è nullo per i lavoratori dipendenti (attorno ai 15.000 euro; riquadro in alto a sinistra della figura 1), il guadagno per la famiglia con lavoratore autonomo ammonta a circa 1.600 euro. Il superamento della categorialità nell'erogazione dei benefici se, da un lato, risponde a un principio di equità orizzontale (uguale beneficio per uguale reddito sia da lavoro dipendente sia da lavoro autonomo), dall'altro, pone alcuni problemi riguardo alla effettiva equità di uno strumento regolato dalla prova dei mezzi basato su un metro affetto da distorsioni quale il reddito ai fini Irpef. In particolare, il rischio di premiare contribuenti che hanno una maggiore propensione a occultare parte del proprio reddito suggerirebbe di adottare in questi casi misure più affidabili della effettiva capacità contributiva, ad esempio l'ISEE, che tiene anche conto della situazione patrimoniale.

Per quanto riguarda i meccanismi di incentivo alla partecipazione al mercato del lavoro, il DDL prevede, come già menzionato in precedenza, che l'ammontare dell'assegno unico dipenda esclusivamente dal reddito del percettore principale o, in altre parole, dal reddito familiare al netto di quello del secondo percettore. La figura 4 (riquadro in alto) descrive il meccanismo di applicazione di questo principio: la linea blu rappresenta l'andamento dell'assegno unico di una coppia monoreddito (lavoratore dipendente) con figlio a carico minorenni con più di tre anni in funzione del reddito. I segmenti in rosso evidenziano invece come l'assegno unico rimanga costante all'aumentare del reddito del secondo percettore a parità di reddito del primo (nei due casi di redditi pari a 30.000 e 50.000 euro). Di fatto, con la nuova misura si elimina l'attuale disincentivo al lavoro del secondo percettore implicito nel meccanismo di calcolo degli assegni al nucleo familiare, che diminuiscono in ragione dell'aumento del reddito familiare. Il maggiore beneficio rispetto alla situazione vigente è riportato nel riquadro in basso della figura 4, in cui emerge che a parità di reddito familiare le coppie bireddito con un figlio a carico minorenni con più di tre anni godono di benefici aggiuntivi nettamente superiori rispetto alla coppia monoreddito (linee rosse rispetto alla linea blu) e tale incremento è tanto maggiore quanto è più elevato il reddito del secondo percettore.

¹² Gli assegni al nucleo familiare sono riservati alle famiglie in cui il reddito da lavoro dipendente costituisce almeno il 70 per cento del totale.

La dote unica per i servizi

Il DDL introduce la dote unica per i servizi, un trasferimento monetario utilizzabile per l'acquisto di servizi per l'infanzia, erogata a favore delle famiglie con figli a carico in funzione dell'ISEE. Così come per l'assegno unico, i principi enunciati dalla delega non definiscono puntualmente l'assetto del nuovo istituto: viene individuato infatti solo l'importo massimo della dote, stabilito in 400 euro per figli fino a tre anni di età, mentre risultano indeterminati altri dettagli, quali la minore dote spettante ai figli di età compresa tra 3 e 14 anni e le soglie di accesso al beneficio.

Come accennato nell'analisi dell'assegno unico, lo spazio finanziario disponibile per la dote dopo aver considerato il costo derivante dall'assegno unico ammonterebbe a circa 2 miliardi. È stato utilizzato il modello *tax-benefit* dell'UPB¹³ per disegnare una serie di possibili configurazioni della dote (in termini di importo massimo, limite massimo di ISEE per beneficiare della misura) compatibili con tale vincolo finanziario tenendo conto della popolazione composta da famiglie con figli fino a tre anni¹⁴. Nell'esercizio si è ipotizzato un beneficio costante per famiglie con ISEE inferiore a una prima soglia e una sua riduzione lineare fino all'annullamento in corrispondenza di una seconda soglia ISEE di 4.800 euro maggiore della prima¹⁵ (fig. 5).

I risultati delle simulazioni sono descritti nella tabella 2. In corrispondenza dell'importo massimo della dote previsto dal DDL (400 euro mensili) la dote rimarrebbe costante fino a una soglia ISEE pari a 5.000 euro per poi ridursi linearmente fino ad azzerarsi in corrispondenza di un livello ISEE di 9.800 euro. In questo caso il beneficio raggiungerebbe circa 545.000 bambini (pari al 42 per cento del totale) con un importo medio di 301 euro. Una possibile configurazione alternativa potrebbe prevedere un livello massimo della dote pari a 300 euro fino a un ISEE di 7.600 euro che si annulla a un ISEE di 12.400 euro. In questo caso la platea dei beneficiari si amplierebbe a 650.000 bambini (pari al 50 per cento di quelli totali) con un importo medio di 255 euro.

Si consideri che in entrambe le simulazioni della dote presentate (compatibili con il rispetto del vincolo finanziario) la soglia massima ISEE individuata per beneficiare della dote costante si colloca al disotto della soglia ISEE di accesso al RdC. Pertanto la dote sembrerebbe configurarsi, date le risorse disponibili ipotizzate, come un beneficio essenzialmente indirizzato a famiglie povere con figli. Si tratta di una platea per la quale il vincolo di destinazione del trasferimento monetario della dote, i servizi per l'infanzia, potrebbe risultare non coerente con i bisogni più impellenti. Molti dei soggetti in questa

¹³ Modello di microsimulazione alimentato da dati amministrativi relativi alle dichiarazioni ISEE presentate dal gennaio 2016 al marzo 2018.

¹⁴ Nelle simulazioni non è stata considerata la possibilità prevista dal DDL di erogare una dote di importo più limitato alle famiglie con figli con età compresa tra 3 e 14 anni.

¹⁵ La distanza tra le due soglie ISEE determina la velocità del *decalage* della misura e, pertanto, l'entità dell'aliquota marginale implicita che si viene a creare per effetto della riduzione del beneficio al crescere dei redditi. In corrispondenza di una distanza tra le soglie ISEE pari all'entità del beneficio, l'aliquota marginale implicita per una famiglia di tre componenti è di circa il 50 per cento.

fascia di popolazione sono infatti disoccupati o sotto-occupati involontari e quindi necessiterebbero in misura più limitata di altri segmenti della popolazione di assistenza per l'infanzia. Sarebbe opportuno valutare se effettivamente siano queste le famiglie per le quali l'obbligo di cura dei figli rappresenta il principale disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro.

3. Alcuni profili critici

Il rafforzamento e la razionalizzazione degli strumenti per il sostegno dei figli a carico vanno valutati nell'ambito delle attuali misure a sostegno del reddito (RdC e *bonus* 80 euro) considerato che la povertà è diffusa soprattutto tra le famiglie numerose e con molti figli.

Come accennato in precedenza, il DDL prevede innanzitutto che l'assegno unico sia considerato per il calcolo di prestazioni di sostegno al reddito (art. 1, c. 2, lett. b). L'interpretazione letterale di questo punto, comporterebbe una riduzione della spesa del RdC pari alle risorse erogate come assegno unico alle famiglie percettrici di RdC. Ciò confliggerebbe con l'obiettivo del DDL di potenziare le risorse per la cura dei figli per la platea di soggetti beneficiari dello strumento di contrasto della povertà.

Tuttavia, il DDL prevede anche che l'assegno unico debba essere coordinato con l'erogazione del RdC "assicurando equilibrio e integrazione nell'applicazione delle due misure" (art. 2, c. 1, lett. q). Questo coordinamento si presenta tuttavia problematico.

Il RdC è uno strumento di contrasto alla povertà nell'ambito del quale il livello del reddito che viene garantito è basato su una scala di equivalenza che svantaggia relativamente i nuclei più numerosi rispetto alla scala implicita dell'ISEE. Ciò si realizza sia per la presenza del tetto del 2,1 (che viene già superato, ad esempio, da una coppia con quattro figli), sia per la crescita limitata del parametro all'aumento del numero di componenti (0,2 per ogni figlio aggiuntivo).

Nel caso della scala di equivalenza ISEE, ad esempio, un nucleo con tre minori dovrebbe disporre di risorse pari a 3,17 volte quelle di un monocomponente per disporre del medesimo livello di benessere economico. Applicando la scala di equivalenza utilizzata per il RdC, il beneficio spettante a un nucleo con tre figli risulta pari solo al doppio del beneficio attribuito al monocomponente, un livello inferiore del 30 per cento rispetto al livello equivalente considerando la scala ISEE.

L'obiettivo di migliorare la condizione delle famiglie povere con figli a carico, e cioè di attribuire loro risorse maggiori di quelle riconosciute dal sistema vigente, richiederebbe di valutare congiuntamente la scala di equivalenza utilizzata per il RdC e il grado di integrazione (parziale o totale) tra questo strumento e l'assegno unico. Il ridisegno della scala di equivalenza in senso più favorevole alle famiglie numerose renderebbe meno probabile un totale spiazzamento del RdC per l'importo dell'assegno unico e l'integrazione tra le due misure più coerente con l'obiettivo. La soluzione alternativa, ossia in assenza di modifiche alla scala di equivalenza sottostante il RdC, consentirebbe un'integrazione

soltanto parziale degli strumenti, ossia lo scomputo dall'importo del RdC solo di una parte del nuovo assegno.

L'integrazione è inoltre resa ancora più complessa dall'invarianza, a parità di tutte le altre condizioni, dell'importo dell'assegno unico al crescere del numero dei figli. Ciò rende più probabile che dal processo di integrazione dei due strumenti derivi uno spiazzamento del RdC.

C'è inoltre da considerare che il RdC, essendo uno strumento di contrasto dell'esclusione sociale, mira a integrare il reddito familiare in modo da portare la famiglia appena al di fuori dello stato di povertà. Gli strumenti proposti dal disegno di legge delega sembrerebbero invece porsi un obiettivo più ampio, di sostegno alle famiglie con figli, garantendo risorse economiche aggiuntive che vanno oltre il mero contrasto della povertà (sostegno alla genitorialità, aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro). Se così fosse l'integrazione tra RdC e assegno unico non potrebbe che essere parziale.

L'attuale dibattito su un eventuale ridisegno del *bonus* 80 euro al fine di estenderlo ai contribuenti incapienti richiederebbe analoghe riflessioni sul coordinamento con l'assegno unico.

Un secondo elemento di criticità è costituito dai due diversi meccanismi per la prova dei mezzi utilizzati per stabilire l'accesso e l'ammontare, rispettivamente, dell'assegno unico e dell'accesso alla dote unica. In entrambi i casi nel disegno degli strumenti si pone un *trade-off* tra i criteri di efficienza ed equità, la cui soluzione dipende anche dalle finalità dei singoli strumenti.

Fare riferimento per l'assegno unico al reddito più elevato tra i due genitori indubbiamente persegue finalità di incentivo alla partecipazione al lavoro del secondo componente (efficienza): come evidenziato nel paragrafo 2, il passaggio da un reddito nullo del secondo percettore a redditi positivi e crescenti lascia invariato l'ammontare dell'assegno, almeno fino al raggiungimento del reddito del primo percettore (fig. 4, riquadro in alto). D'altro canto questo meccanismo è criticabile sul piano dell'equità in quanto garantirebbe il medesimo assegno unico, a parità di reddito del percettore principale e di struttura familiare, a nuclei familiari con redditi complessivi sostanzialmente diversi.

Per la dote unica la scelta è stata completamente diversa ponendo maggiore attenzione alle considerazioni di equità piuttosto che all'efficienza. L'aumento del reddito del secondo percettore (da zero a valori positivi), dovuta al suo ingresso nel mercato del lavoro, accresce la componente reddituale (familiare) dell'ISEE e riduce pertanto l'ammontare della dote. D'altra parte l'ISEE, proprio perché considera il nucleo familiare nel suo complesso, costituisce la misura più adeguata di rilevazione della sua capacità contributiva.

La finalità di ciascuno strumento dovrebbe suggerire una riflessione sul disegno delle misure. Se la dote deve incentivare la partecipazione al mercato del lavoro del secondo

perceutore è opportuno che i meccanismi di determinazione della stessa premino maggiormente il suo sforzo lavorativo. Ad esempio, si potrebbe prevedere una dote di ammontare costante almeno per iniziali livelli di reddito del secondo perceutore, come previsto dal DDL per l'assegno unico, e successivamente decrescente all'aumentare dello stesso, oppure si potrebbe introdurre una deduzione dall'ISEE che agevoli il riconoscimento del beneficio della dote nel caso in cui entrambi i genitori lavorino.

Al contrario, essendo l'assegno unico un sostegno alle spese per la cura dei figli, collegarne l'ammontare a un indicatore di capacità contributiva come l'ISEE garantirebbe una maggiore equità dello strumento. Ciò peraltro renderebbe più agevole, sin dall'inizio, l'integrazione dell'assegno unico con il RdC.

Un terzo elemento critico è costituito dall'esigenza di un coordinamento tra le politiche a sostegno della domanda di servizi di cura per l'infanzia – nell'ambito delle quali rientra la dote unica prevista dalla proposta in esame – e quelle volte a un ampliamento dell'offerta di tali servizi sul territorio. La dote unica garantirebbe un potere di acquisto diversificato tra le diverse aree del Paese data l'attuale disomogeneità nelle condizioni di offerta di servizi per l'infanzia sul territorio sia in termini di copertura sia di composizione (pubblico verso privato) con le conseguenti diversità nelle condizioni di accesso e di prezzo. Per superare questa distorsione andrebbero ridotti i divari territoriali nel livello di offerta dei servizi pubblici attraverso programmi mirati di investimento per la costruzione di asili nido. Va peraltro ricordato che l'ampliamento di tale offerta, soprattutto nel Mezzogiorno, rientra tra le linee programmatiche indicate nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019. In una prospettiva di più breve periodo sarebbe auspicabile considerare la possibilità di una diversificazione dell'ammontare della dote che tenga conto delle condizioni dell'offerta locale.

Nel caso degli asili nido, l'offerta complessiva, pubblica e privata, misurata in termini di rapporto percentuale tra numero di posti e numero di bambini residenti di età inferiore a tre anni, risulta compresa, in media, tra il 23 e il 28 per cento nelle macro-aree del Centro-Nord (con prevalenza della componente pubblica dell'offerta) e pari, rispettivamente, al 7,5 e al 10,3 per cento nelle aree del Sud e delle Isole (con equidistribuzione nel Sud tra offerta pubblica e privata)¹⁶. In molti comuni le politiche dell'offerta del servizio risultano infatti del tutto assenti¹⁷ o sostituite da ulteriori politiche locali di sostegno alla domanda (*voucher*).

¹⁶ Istat (2019), "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia", marzo, tavola 1.7.

¹⁷ I comuni delle regioni a statuto ordinario con utenti serviti pari a zero sono risultati pari a 4.417 nella ricognizione fatta dalla Sose ai fini della determinazione dei fabbisogni standard (Sose spa (2016), "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni", settembre).

Tab. 1 – Stima indicativa delle coperture utilizzate dal provvedimento
(miliardi di euro)

Norma di delega	Descrizione agevolazioni soppresse	2020	2021	A regime	Note e fonti
Risparmi destinati a copertura dell'assegno unico					
Art. 2, lett. e)	Detrazioni fiscali per figli a carico, inclusa l'ulteriore detrazione per figli a carico oltre il terzo (art. 12, c. 1, lett. c, e c. 1-bis, del DPR 917/1986)	8,2	8,2	8,2	Detrazioni capienti (stima da modello UPB)
Art. 2, lett. f)	Assegni per il nucleo familiare per lavoratori dipendenti, pensionati e assimilati (art. 2 del DL 69/1988) e per i coltivatori diretti (DPR 797/1955)	5,9	5,9	5,9	Per assegni erogati da INPS, audizione INPS dell'8 ottobre 2019 (importo 2018 = 5,3 miliardi). Per dipendenti pubblici, Conto annuale del tesoro (importo 2017 = 0,7 miliardi)
Art. 2, lett. g)	Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (art. 65 della L. 448/1998)	0,4	0,4	0,4	Rendiconto generale INPS 2018, Vol II, pag. 506
Art. 2, lett. h)	Assegno di natalità (<i>bonus bebè</i> , commi 125-129 della L. 190/2014 e suggestive proroghe e integrazioni)	0,2	0,0	0,0	L'agevolazione cessa al 31/12/2019. Lo stanziamento per il 2020, previsto nel BLV 2019-2021 - Stato di previsione del Ministero del Lavoro, è riferibile ai bambini nati l'anno precedente ⁽¹⁾
Art. 2, lett. i)	Fondo di sostegno alla natalità per favorire l'accesso al credito da parte delle famiglie con figli di età inferiore a tre anni (art. 1, commi 348 e 349, della L. 232/2016)	0,0	0,0	0,0	BLV 2019-21 - Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze (dotazione pari a 13 milioni per il 2020 e a 6 milioni dal 2021)
Art. 2, lett. l)	Premio alla nascita di 800 euro (art. 1, c. 353, L. 232/2016)	0,4	0,4	0,4	BLV 2019-2021 - Stato di previsione Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Agevolazione permanente
Totale risorse da soppressione di istituti sostituiti da assegno unico (a)		15,1	14,9	14,9	
Risparmi destinati a copertura della dote unica					
Art. 3, c. 1, lett. e)	Detrazione del 19 per cento ai fini IRPEF per le spese sostenute per la frequenza alle scuole dell'infanzia (art. 15, c. 1, lett. e-bis, del DPR 917/1986)	0,0	0,0	0,0	BLV 2019-2021 - Stato di previsione dell'Entrata. Allegato relativo alle spese fiscali per missione (importo pari a 32,4 milioni annui)
Art. 3, c. 1, lett. f)	<i>Voucher</i> per l'acquisto di servizi di <i>baby sitting</i> o servizi per l'infanzia erogati dalla rete pubblica o da servizi privati accreditati (art. 4, c. 24, lett. b, della L. 92/2012 e successive proroghe)	0	0	0	Agevolazione non prevista per gli anni 2020 e seguenti. Da ultima, la legge di bilancio per il 2017 aveva rifinanziato la misura con 50 milioni annui nel biennio 2017-18 (art. 1, commi 356 e 357, della L. 232/2016)
Art. 3, c. 1, lett. g)	Buono, non inferiore a 1.000 euro annui (1.500 per il triennio 2019-2021), per il pagamento di rette per asili nido e altri servizi per l'infanzia, pubblici o privati, utilizzabile, in caso di bambini affetti da gravi patologie, anche per servizi domiciliari (art. 1, c. 355, della L.232/2016 e art. 1, c. 488 della L. 145/2018)	0,3	0,3	0,3	Limite di spesa a carattere permanente disposto dalla legge istitutiva (300 milioni per il 2019 e 330 a decorrere dal 2020)
Totale risorse da soppressione istituti sostituiti da dote unica (b)		0,4	0,4	0,4	
Totale risorse da legislazione vigente (c=a+b)		15,5	15,3	15,3	
Risorse aggiuntive da individuare					
Art. 1, c. 1, lett. g)	Risparmi di spesa pubblica da individuare (d)	3,2	6,4	9,6	
Totali risorse (e=a+b+d)		18,7	21,7	24,9	

Fonte: elaborazione su dati reperiti da diverse fonti (indicate nella colonna Note).

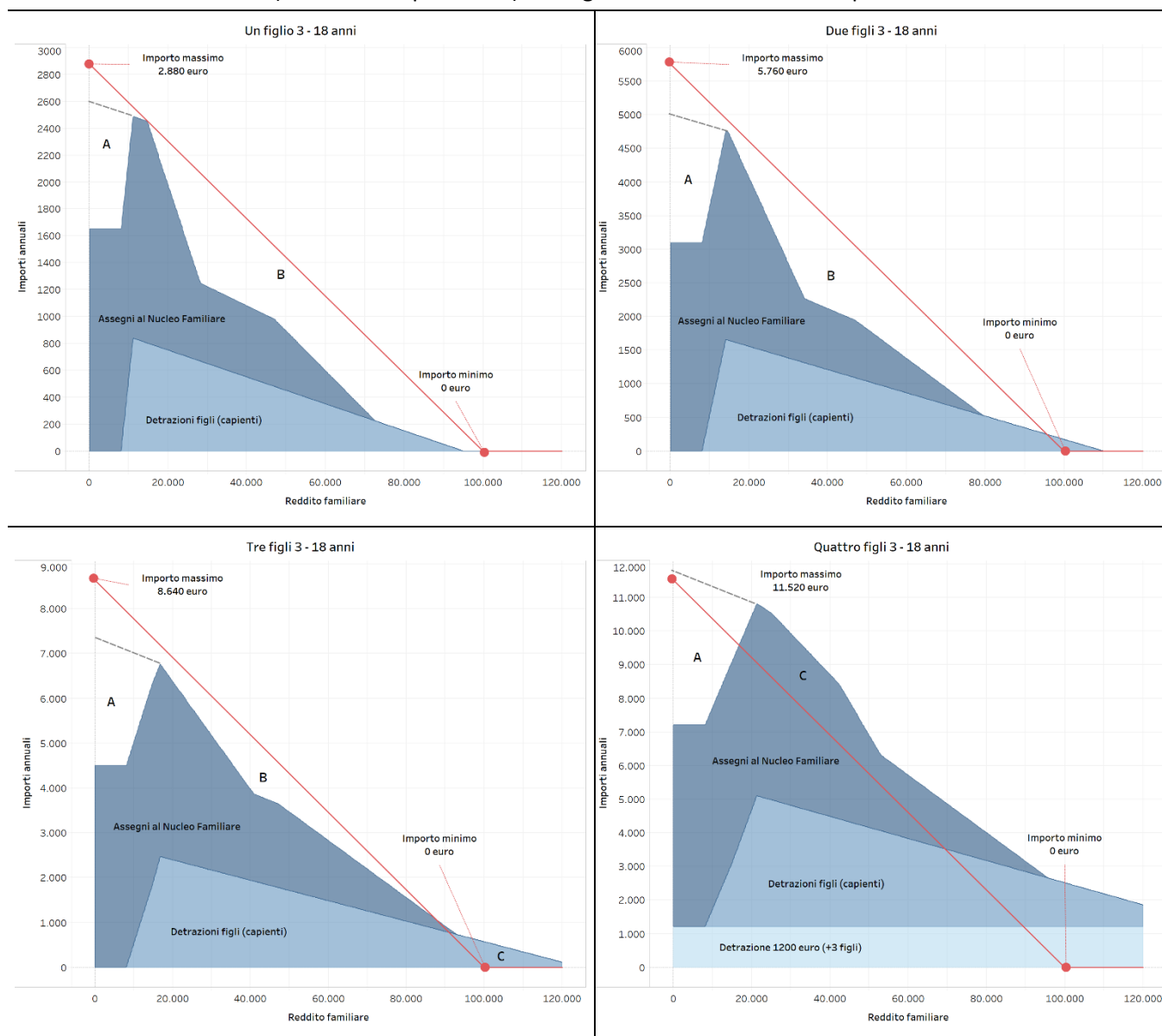
(1) La sigla BLV si riferisce al bilancio dello Stato a legislazione vigente.

Tab. 2 – Possibili configurazioni della dote unica per i servizi

	Importo mensile massimo della dote	
	400 euro	300 euro
Soglia massima ISEE per dote costante (euro)	5.000	7.600
Soglia ISEE di annullamento della dote (euro)	9.800	12.400
Bambini beneficiari (migliaia)	545	650
Importo medio (euro)	301	255
Quota bambini 0-2 anni sul totale	42%	50%

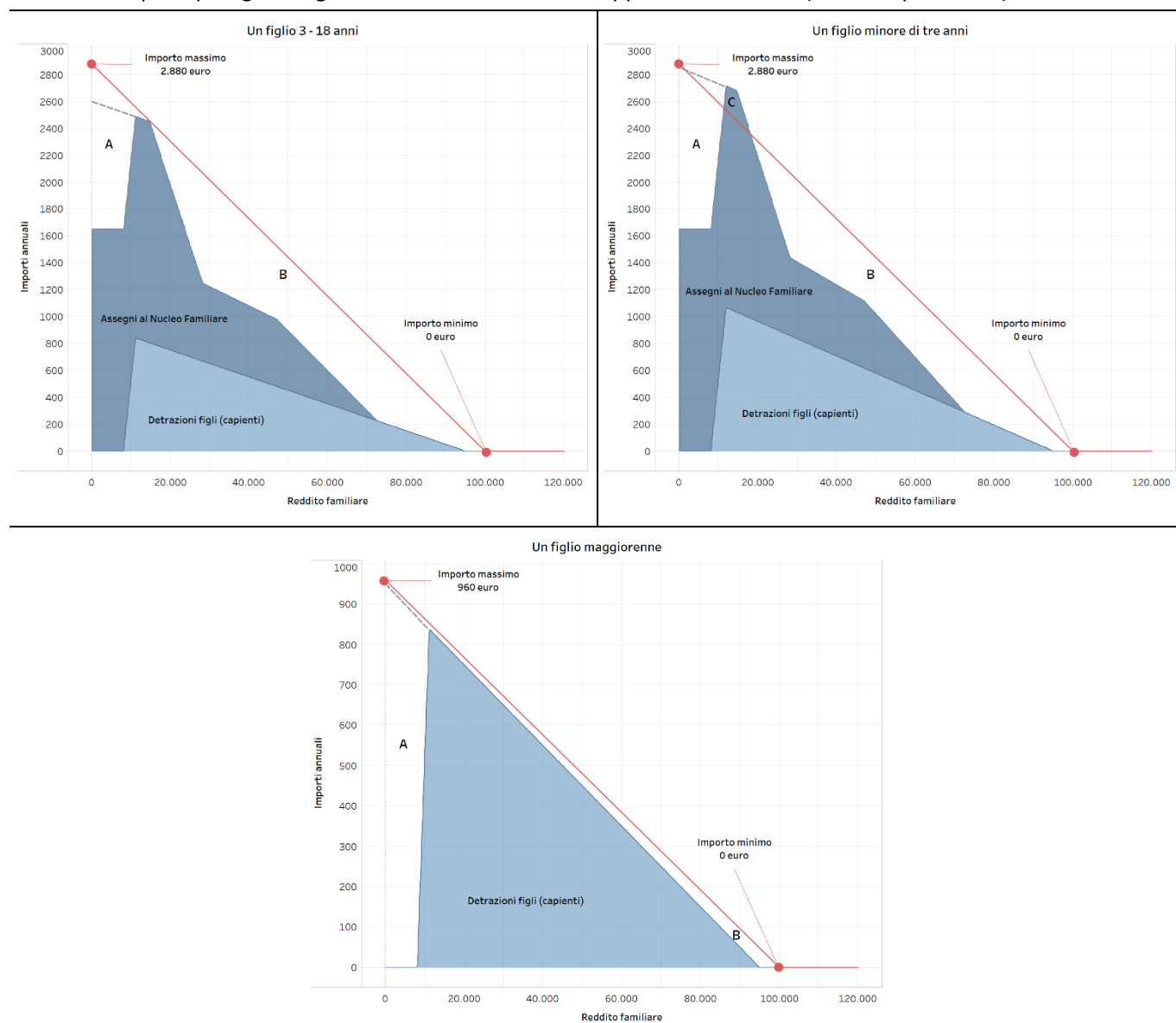
Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 1 – Assegno unico e trattamenti di famiglia attualmente vigenti in funzione del reddito familiare – Coppia monoreddito (lavoratore dipendente) con figli a carico minorenni con più di tre anni



Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 2 – Assegno unico e trattamenti di famiglia attualmente vigenti in funzione del reddito familiare – Analisi per tipologia di figli a carico nel caso di una coppia monoreddito (lavoro dipendente)



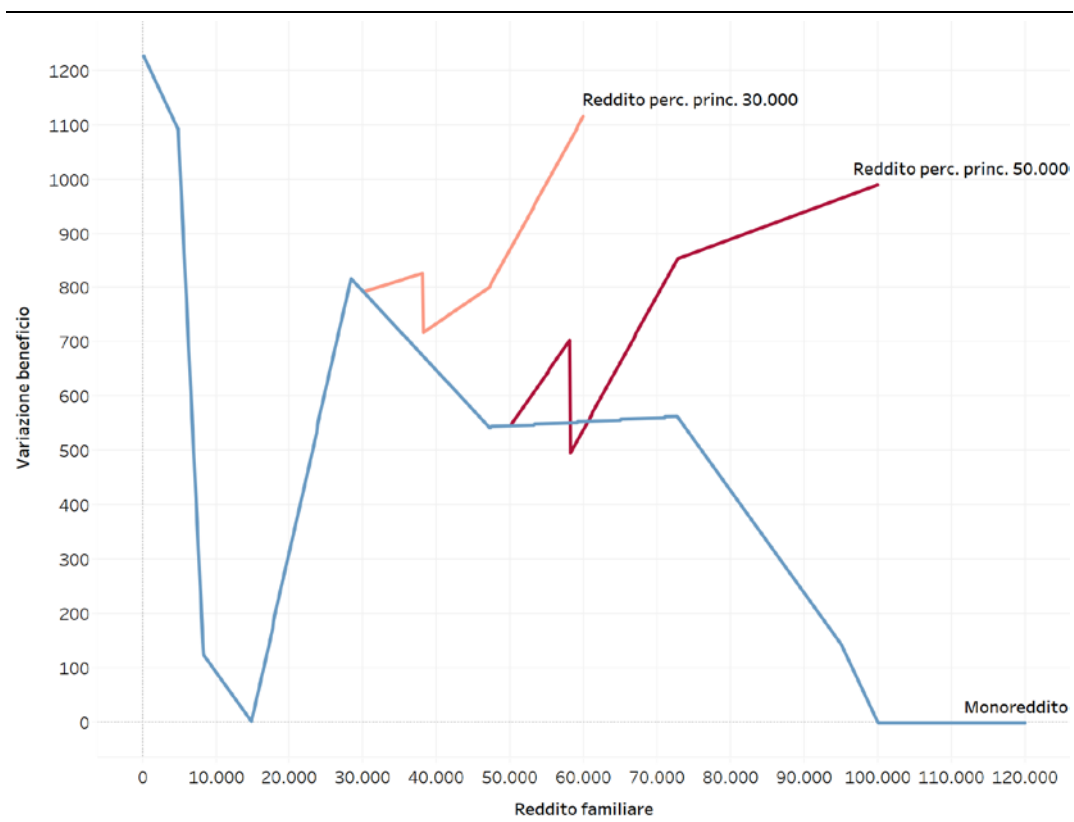
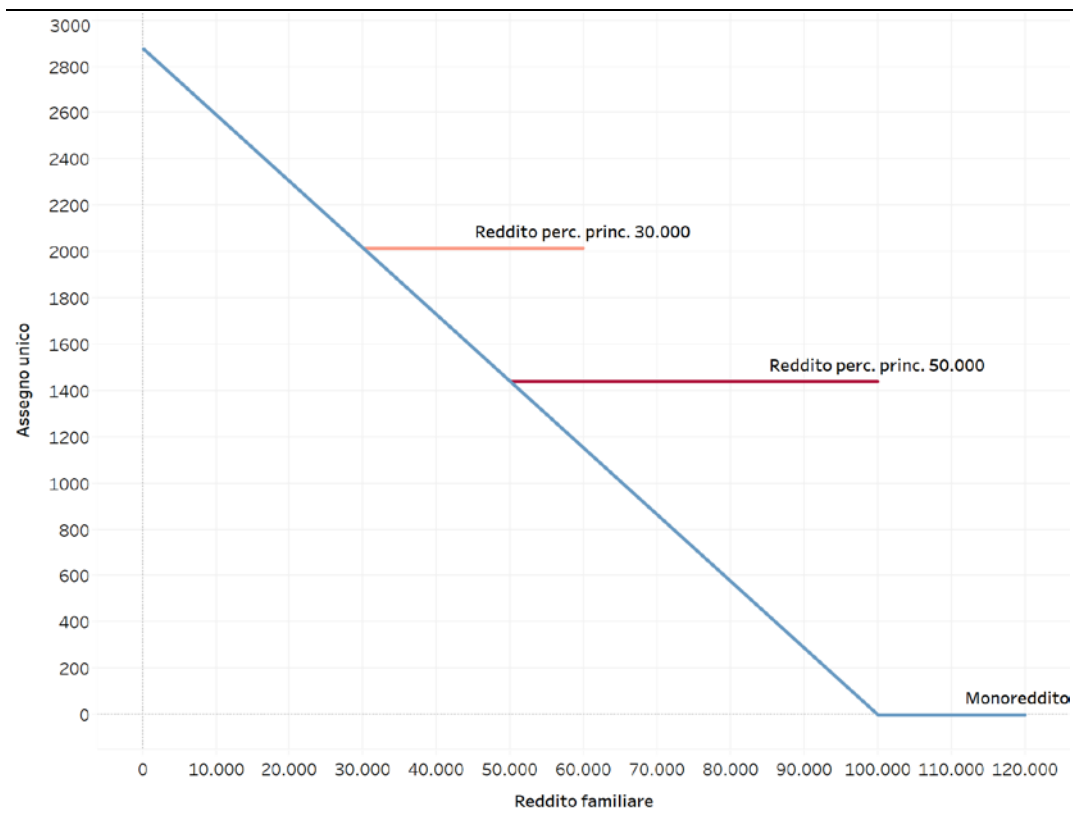
Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 3 – Assegno unico e trattamenti di famiglia attualmente vigenti in funzione del reddito familiare – Confronto tra coppie monoreddito con un figlio a carico minorenne con più di tre anni



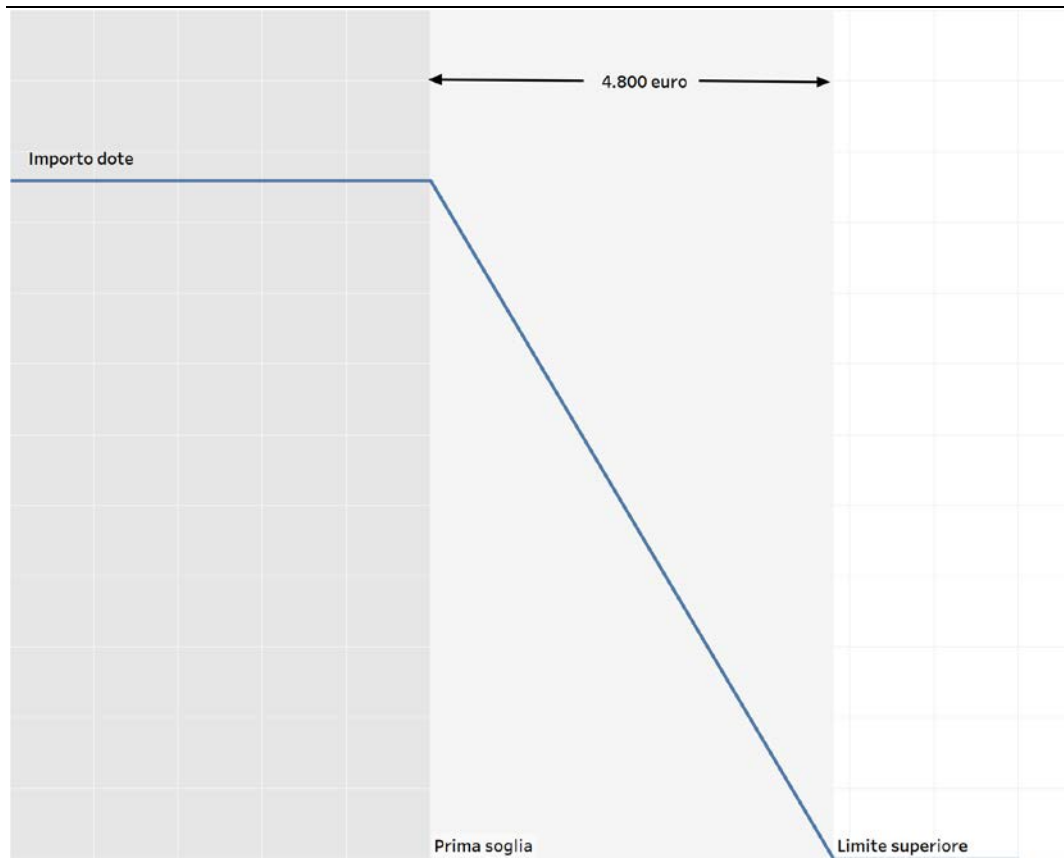
Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 4 – Assegno unico per coppie monoreddito e bireddito (lavoratori dipendenti) con un figlio a carico minorenne con più di tre anni



Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 5 – Schema di disegno della dote unica per i servizi



Fonte: simulazioni con modello *tax-benefit* dell'UPB.

Allegato 1

Schemi di sostegno alle famiglie con figli a carico in alcuni principali paesi europei

In questo paragrafo si forniscono alcuni elementi per un confronto tra gli strumenti di protezione sociale per la funzione famiglia/figli adottati dai principali paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Italia) distinguendo i benefici in denaro dall'offerta di servizi in natura.

La spesa di protezione sociale per la funzione famiglia/figli sostenuta in Italia è superiore soltanto a quella della Spagna ed è inferiore a quella della media europea (tab. A1.1). Il nostro Paese presenta la più elevata quota di spesa per benefici in denaro, seguito dal Regno Unito, mentre negli altri paesi il rapporto con i servizi in natura è più bilanciato.

Numerose sono le forme di sostegno ai genitori offerte dai sistemi fiscali e di *welfare* dei maggiori paesi europei. La tabella A1.2 propone un confronto evidenziando le diverse forme di agevolazione fiscale, trasferimenti monetari e servizi all'infanzia.

Dal lato delle entrate, in generale, crediti (o detrazioni) di imposta legati alla sola presenza di figli sono previsti in Italia, Germania e Regno Unito. In quest'ultimo paese le caratteristiche e i costi dei figli entrano anche nella determinazione del credito di imposta sui redditi da lavoro. In Francia invece si applica il quoziente familiare che prevede già nel calcolo dell'imposta un meccanismo che favorisce le famiglie con figli; vi si aggiunge un abbattimento di imposta che varia secondo la composizione della famiglia. Anche in Spagna è possibile scegliere la tassazione congiunta e un vantaggio fiscale è assicurato dalla presenza di soglie di esenzione del reddito differenziate in base al numero dei figli (e ad alcune loro caratteristiche come l'età e la disabilità). Nei paesi considerati i sistemi di tassazione prevedono ulteriori agevolazioni per i genitori in funzione di situazioni particolari o la possibilità di detrarre specifiche spese sostenute per i figli.

Più in dettaglio, per quanto riguarda l'imposta sul reddito, alle detrazioni per figli a carico in Italia, la cui misura dipende dal reddito e dalla composizione familiare, e al credito di imposta previsto nel Regno Unito, soggetto alla prova dei mezzi (sia ai fini della selezione dei beneficiari, sia dell'ammontare del beneficio), fa riscontro il sistema tedesco che prevede un regime opzionale di *splitting* (tassazione congiunta del reddito dei coniugi). In Germania, l'assegno per i figli (su cui si tornerà poco oltre) è considerato in sede fiscale, dove si ha diritto in alternativa ad una deduzione dal reddito per le spese legate al mantenimento del figlio (secondo il principio costituzionale per cui tali spese non possono essere tassate) e a una ulteriore deduzione per la custodia, l'istruzione e la formazione: in particolare, se il vantaggio ottenuto con questa deduzione è maggiore rispetto a quello ottenuto con l'assegno, si ha diritto alla deduzione (in pratica viene attribuita la differenza rispetto all'assegno già percepito), in caso contrario si mantiene soltanto l'assegno.

Italia e Francia prevedono inoltre varie altre agevolazioni sulle spese di cura dei figli (in particolare quelle di custodia e istruzione), il Regno Unito considera alcune spese per i figli

nella determinazione del credito di imposta per i lavoratori, la Spagna attribuisce un credito di imposta alle lavoratrici con figli sotto i tre anni e alle famiglie numerose.

Dal lato delle spese, trasferimenti in denaro (assegni per i figli) sono previsti ovunque. Nel caso dell'Italia e del Regno Unito tali prestazioni si sovrappongono alle agevolazioni fiscali, mentre in Germania si applica un complesso meccanismo di integrazione tra agevolazioni fiscali e prestazioni di *welfare*. Nei paesi considerati esistono poi numerose ulteriori prestazioni, quali premi per la nascita, sussidi per situazioni particolari come nel caso di famiglie numerose o con disabili. Inoltre i paesi erogano in parte direttamente e comunque regolano in vario modo i servizi per l'infanzia e prevedono forme di abbattimento delle rette e/o di copertura delle relative spese.

Gli assegni familiari o strumenti equivalenti sono finanziati mediante contributi sociali in Italia e Francia (anche se in quest'ultimo paese è contemplato anche un contributo sociale generalizzato su tutti i redditi), mentre negli altri paesi vengono finanziati dal sistema generale di tassazione. Ne deriva che il sistema si configura come categoriale solo in Italia, mentre negli altri paesi è universale, seppure sottoposto ovunque alla prova dei mezzi¹⁸ tranne che in Germania (nel Regno Unito è previsto un sistema di prelievo che riduce progressivamente il beneficio netto oltre una certa soglia di reddito, fino ad annullarlo). L'importo dei sussidi è relativamente limitato in Spagna e nel Regno Unito; in Italia è più consistente nel caso di famiglie a reddito basso; in Germania e in Francia (dove il sussidio è attribuito solo se si hanno almeno due figli ed è prevista una serie di integrazioni per casi specifici) gli importi sono più elevati.

Gli altri trasferimenti monetari in favore dei figli sono numerosi soprattutto in Italia e in Francia. In quest'ultimo paese le diverse misure sembrano più integrate. In genere sono previsti premi alla nascita, aiuti per i primi tre anni di vita del bambino, supporti per le famiglie numerose e per i figli disabili. Molte di queste misure sono soggette alla prova dei mezzi.

Infine, per quanto riguarda i servizi di cura dei figli¹⁹, solo la Germania assicura il diritto a usufruirne dall'età di un anno, mentre la Francia e la Spagna lo garantiscono dai 3 anni. Nel Regno Unito, sempre a partire dai 3 anni, è previsto un certo numero di ore gratuite l'anno di assistenza all'infanzia o all'istruzione. In generale, tuttavia, l'accesso ai servizi di cura non necessariamente implica la loro gratuità. Anche in Italia la copertura della popolazione sopra i tre anni è molto elevata. Le tariffe dei servizi per la primissima infanzia sono sottoposte a regolamentazione in tutti i paesi considerati, tranne nel Regno Unito. In tutti i paesi considerati, ad eccezione del Regno Unito, è prevista una modulazione delle rette per l'accesso ai servizi in funzione delle risorse economiche della famiglia (in Italia, Germania e Spagna con differenze a livello territoriale). In Italia e Francia sono stati introdotti *voucher* e sussidi per il pagamento dei servizi di cura, domiciliari e non (oltre

¹⁸ In Francia solo con riferimento all'importo.

¹⁹ Commissione Europea (2019), "Key data on Early Childhood Education and Care in Europe", Rapporto Eurydice.

alle eventuali agevolazioni fiscali, che in Francia tengono conto dei sussidi ricevuti), e solo in Italia anche un bonus per le spese di istruzione, rivolto direttamente al figlio maggiorenne.

Tab. A1.1 – Spesa di protezione sociale per famiglia/figli – Anno 2016
(in percentuale del PIL)

	Totale	In denaro	Quota delle prestazioni in denaro sul totale
UE28	2,4	1,6	66,7%
Italia	1,8	1,6	88,9%
Francia	2,5	1,5	60,0%
Germania	3,2	1,9	59,4%
Spagna	1,2	0,5	41,7%
Regno Unito	2,6	2,0	76,9%

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Social Protection.

Tab. A1.2 – Agevolazioni fiscali e prestazioni sociali per i figli in alcuni paesi europei (al 1° gennaio 2019)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Unità impositiva	Individuo	Famiglia (comprese le unioni civili riconosciute). I figli sopra 18 anni sono inclusi se i genitori li dichiarano a carico. Il quoziente familiare prevede che il reddito tassabile sia diviso in quote (1 per un <i>single</i> , 1,5 se con figli, 2 per una coppia di coniugi, 0,5 per il secondo e terzo figlio, 1 per quelli ulteriori, eccetera); al risultato viene applicata l'imposta, che poi è moltiplicata per il quoziente. Sono fissati dei limiti al beneficio che ne deriva. Un abbattimento di imposta decrescente con il reddito è inoltre previsto per redditi familiari fino a € 21.036 nel caso di un <i>single</i> ; il livello è raddoppiato nel caso di una coppia e aumentato di 3.797 per ogni carico familiare.	Scelta libera tra tassazione congiunta o individuale dei coniugi. In genere viene scelta la prima opzione, più conveniente. Il reddito dei figli a carico non è cumulabile con quello dei genitori. Vigè il criterio dello splitting : la base imponibile è data dalla somma dei redditi dei coniugi divisa per due. L'imposta calcolata su questa base è moltiplicata per 2.	In genere l'individuo, ma le famiglie possono decidere di essere tassate come coppie sposate sul reddito combinato dei coniugi e dei soggetti a carico oppure come capifamiglia (in caso di persone non sposate o separate con carichi familiari). Il reddito esente di base è pari a € 5.550 a persona, sia nel caso di tassazione individuale, sia qualora si opti per quella congiunta; si aggiungono € 2.400 per il primo figlio fino a 25 anni o disabile, 2.700 per il secondo, 4.000 per il terzo, 4.500 per ogni figlio successivo. È prevista anche una deduzione addizionale di euro 2.800 per ognuno dei figli a carico sotto 3 anni di età. Le agevolazioni per i figli vanno divise tra i coniugi se la tassazione è individuale. ⁽¹⁾	Individuo, ma alcuni sgravi dipendono dalle condizioni familiari. In particolare l'importo del working tax credit , un credito di imposta pagabile in caso di incapacienza per le famiglie a basso reddito in cui un componente lavora almeno un certo numero di ore, dipende anche dall'età dei figli e dai costi per la cura dei figli (oltre che dal reddito lordo e dalle ore di lavoro).
Deduzioni dal reddito e crediti di imposta per i figli	Detrazioni di imposta	Non previsti	Deduzione dal reddito	Non previsti	Child tax credit , credito di imposta pagabile in caso di incapacienza.
Platea	Contribuenti con figli a carico (ossia con reddito non superiore a € 4.000 per figli fino a 24 anni di età e a € 2.840,51 per figli di età maggiore).		Contribuenti con figli conviventi di età fino a 18 anni, estendibili a 21 o 25 in determinate condizioni (legate alla disoccupazione o al lavoro part-time, alle attività di formazione e istruzione superiore o di prestazione di alcuni servizi volontari), nessun limite di età per i disabili non autosufficienti.		Famiglie a reddito medio-basso con figli di età fino a 16 anni (19 se si proseguono corsi di istruzione non avanzata o di formazione riconosciuti).
Prova dei mezzi	Le detrazioni diminuiscono all'aumento del reddito, fino ad azzerarsi a € 95.000. Tale soglia è aumentata di € 15.000 per ogni figlio successivo.				Si applica la prova dei mezzi sulla base del reddito familiare per l'eleggibilità.
Importo	L'importo massimo per figli minori di 3 anni è pari a € 1.220, sopra 3 anni a € 950. In caso di disabilità la detrazione è aumentata di € 400. È prevista una detrazione ulteriore in presenza di più di 3 figli, pari a € 200 per figlio. In caso di nucleo monoparentale la detrazione per il primo figlio a carico può essere pari a quella prevista per il coniuge se più conveniente. Le detrazioni devono essere divise tra i due coniugi al 50 per cento, a meno di incapacienza di uno dei due (nel qual caso la detrazione intera può essere richiesta dal coniuge con reddito più elevato). Le famiglie con più di tre figli hanno diritto anche a una ulteriore detrazione, pari a € 1.200, rimborsabile, fruibile al 50 per cento da entrambi i coniugi, tranne il caso di coniuge a carico.		Secondo il principio per cui il livello di sussistenza per un figlio non è tassabile, si ha diritto a una deduzione dal reddito per il mantenimento (€ 2.394 per figlio) e a una ulteriore deduzione per la custodia, istruzione e formazione dei figli (€ 1.320). Gli importi sono raddoppiati in caso di tassazione congiunta (o per famiglie monoparentali se l'altro genitore non paga gli alimenti). Queste deduzioni sono attribuite solo se più convenienti del <i>kindergeld</i> , l'assegno per i figli (vedi sotto), e in questo caso si concede uno sgravio pari alla differenza tra quanto già ottenuto dall'assegno e l'applicazione della deduzione spettante. Le famiglie monoparentali ricevono uno sgravio ulteriore di € 1.908, aumentati di € 240 per ogni figlio successivo al primo.		L'importo è dato dalla somma di vari elementi, che variano a seconda delle circostanze: elemento familiare (importo mensile di € 50); elemento legato al figlio (€ 257), limitato a 2 figli; elemento per i figli disabili (€ 302) e gravemente disabili (€ 122). Questi elementi, tranne quello familiare, vengono ridimensionati se il reddito lordo del richiedente eccede una prima soglia. L'elemento familiare viene concesso per intero fino a un reddito pari a una seconda soglia e poi viene ridimensionato. La soglia dipende anche dalla condizione di occupazione, essendo più bassa se nella famiglia ci sono occupati, infatti il <i>child tax credit</i> è integrato con il <i>working tax credit</i> (il primo comincia a ridursi quando il secondo si annulla).

Tab. A1.2 – (segue) Agevolazioni fiscali e prestazioni sociali per i figli in alcuni paesi europei (al 1° gennaio 2019)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Altre agevolazioni fiscali	Sono ammesse una serie di deduzioni di imposta del 19 per cento: sulle spese per la frequenza di scuole d'infanzia, primarie o secondarie fino a un importo annuale per figlio di € 786 e per la frequenza di corsi di istruzione universitaria (per un importo tarato sul costo dei corsi di università statali); per le spese sostenute per rette di asili nido fino a un importo di € 632 per figlio da dividere tra i coniugi in base all'onere sostenuto; per gli affitti degli studenti universitari fuori sede fino a € 2.633; per le spese per attività sportive dei figli a carico tra 5 e 18 anni fino a € 210 per figlio. Infine sono deducibili dal reddito fino a € 1.549,37 i contributi previdenziali versati in favore di <i>baby-sitter</i> .	Per le spese per la cura dei figli sotto i 7 anni: se il servizio non è svolto a domicilio, può essere concesso un credito di imposta del 50 per cento delle spese, se appropriate, fino a un tetto annuo di € 2.300, dopo eventuale deduzione del <i>complément de libre choix de mode de garde</i> (vedi sotto); se è svolto a domicilio si può optare per un altro sistema di riduzione di imposta , non soggetto alla prova dei mezzi. Sono previste deduzioni per i figli a carico (fino a 25 anni, a meno che siano disabili), che frequentano la scuola secondaria o corsi di istruzione terziaria (l'importo massimo varia a seconda del ciclo scolastico da € 61 a € 183 mensili).	Alcune spese per i figli possono dare luogo a sgravi fiscali : ad esempio, il 30 per cento della retta di una scuola privata fino a € 5.000 annui e due terzi dei costi dei servizi di assistenza ai bambini fino a 14 anni o disabili fino a un massimo di € 4.000 per figlio per anno.	Credito d'imposta per maternità, pagabile in caso di incapienza, rivolto alle lavoratrici con figli sotto i 3 anni, di importo fino a € 1.200, che può essere aumentato di altri € 1.000 per spese qualificate legate a servizi per l'infanzia. Credito d'imposta per famiglie numerose (3 o più figli oppure almeno due figli in caso di nucleo monoparentale) o familiari a carico con disabilità, pagabile in caso di incapienza (in genere fino a € 1.200, o 2.400 per famiglie con 5 o più figli, aumentati nel 2018 di € 600 per ogni figlio oltre il minimo richiesto per ottenere il credito di imposta ⁽¹⁾ .	
Trasferimenti	Assegni per il nucleo familiare	Allocations familiales	Kindergeld (assegni per i figli)	Prestaciones por hijo a cargo	Child benefit
Platea	Lavoratori dipendenti, parasubordinati, pensionati e titolari di prestazioni previdenziali ⁽²⁾ . Include entrambi i genitori, non separati, e i partners di unioni civili.	Schema universale	Contribuenti con figli conviventi	Genitori a basso reddito	Genitori fino a una soglia di reddito
Finanziamento	Contributi del datore di lavoro e fiscalità generale (una parte dei contributi è stata fiscalizzata).	Contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi, nonché una quota della <i>"contribution sociale généralisée"</i> (CSG), sostanzialmente un'imposta generale sui redditi.	Sistema fiscale	Sistema fiscale	Sistema fiscale
Origine del beneficio	Presenza di figli nel nucleo	Presenza di almeno due figli	Presenza di figli	Presenza di figli	Responsabilità della cura dei figli (solo una persona può ricevere il beneficio).
Limiti di età	18 anni, 21 per studenti o apprendisti che vivono in una famiglia composta da genitori e quattro figli; non c'è limite di età in caso di figli disabili.	20 anni	18 anni, estendibili a 21 o 25 in determinate condizioni (legate alla disoccupazione o al lavoro part-time, alle attività di formazione e istruzione superiore o di prestazione di alcuni servizi volontari), nessun limite di età per i disabili non autosufficienti.	18 anni, o di età superiore se con un grado di disabilità superiore al 65 per cento.	Fino a 15 (19 se si proseguono corsi di istruzione non avanzata o di formazione riconosciuti).
Altre condizioni	Almeno il 70 per cento del reddito deve derivare da reddito di lavoro dipendente e assimilato.	Guadagno netto mensile di ogni figlio inferiore a € 932,29.		Il beneficiario non deve godere di altri benefici della stessa natura da un altro schema pubblico di protezione sociale.	I figli tra 16 e 19 anni devono frequentare a tempo pieno corsi di istruzione non avanzati o intraprendere corsi di formazione.
Ammontare (in generale)	L'assegno dipende dalla tipologia del nucleo familiare, dal numero di componenti e dal reddito familiare.	L'ammontare dipende dal numero di figli, dalla loro età e dalla situazione economica della famiglia.		L'ammontare dipende dal reddito, dall'età e dal numero di figli e dal grado di disabilità.	
Prova dei mezzi	Il reddito familiare annuo non deve superare un determinato ammontare (vedi sotto)	Il sussidio viene dimezzato per le famiglie con 2 figli con reddito superiore a € 68.217 (+ € 5.684 per ogni figlio ulteriore) e ridotto a un quarto per le famiglie con 2 figli con redditi superiori a € 90.922 (+ € 5.684 per ogni figlio ulteriore).	Non presente	Reddito entro il limite di € 12.313, incrementato a € 18.532 per famiglie con 3 figli a carico e di ulteriori € 3.002 per ogni ulteriore figlio a carico. Sono considerati il reddito da lavoro, capitale, attività economiche, ogni altro bene o diritto di natura contrattuale. I limiti non sono previsti in caso di figli disabili.	Non c'è prova dei mezzi, ma si applica un'imposta sui redditi elevati: se il beneficiario (o il suo partner) gode di un reddito individuale annuo sopra € 55.389, è soggetto all' <i>High Income Child Benefit Charge</i> (HICBC), cioè un onere pari a una quota dell'1 per cento del beneficio ricevuto per ogni € 111 di reddito che supera € 55.389.

Tab. A1.2 – (segue) Agevolazioni fiscali e prestazioni sociali per i figli in alcuni paesi europei (al 1° gennaio 2019)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Ammontare (in dettaglio)	L'ammontare è inversamente legato al reddito del nucleo familiare e aumenta con il numero dei componenti.	Allocations familiales : assegno mensile pari a € 131,16 per 2 figli, € 299,20 per 3 figli, €467,24 per 4 figli e €168,04 per ogni figlio ulteriore. Gli orfani di uno o entrambi i genitori (o i figli i cui genitori non pagano il mantenimento) hanno diritto anche all' allocation de soutien familial (senza prova dei mezzi), indipendente dal reddito: un supporto al reddito di € 153,70 per orfani di entrambi i genitori e € 115,30 se il figlio è cresciuto da un solo genitore. Supplementi : sopra 14 anni è previsto un importo extra di € 65,91, tranne che per il primogenito di una famiglia con 2 figli. Assegno forfettario mensile : € 83,35 al massimo per un anno alle famiglie con 3 o più figli che hanno perso il diritto ad altri assegni familiari perchè un figlio ha raggiunto i 20 anni. Gli assegni sono pagati a chi ha a carico permanentemente il figlio, se si tratta di una coppia possono scegliere il beneficiario; in caso di separazione è attribuita al genitore con cui il figlio vive.	L'ammontare dipende dal numero dei figli ed è forfettario per ogni figlio. L'importo è pari a € 194 mensili per il primo e per il secondo figlio, € 200 per il terzo, € 225 per il quarto e i successivi. In presenza di entrambi i genitori nel nucleo familiare, questi possono decidere chi riceve il beneficio.	Per i figli sotto 18 anni non disabili l'importo mensile è pari a €24,25; con un grado di disabilità almeno del 33 per cento l'ammontare sale a € 83,33 (pagamento semestrale). Figli disabili sopra 18 anni: € 392 se con grado di disabilità almeno del 65 per cento, € 588 se almeno del 75 per cento (pagamento mensile). Il pagamento è effettuato al genitore che rispetta i requisiti.	L'ammontare mensile per il figlio maggiore è pari a € 99, per tutti gli altri figli a € 66. Tale importo non varia in base al reddito, ma in caso questo superi € 55.389 annuali si applica un'imposta.
Altri trasferimenti ⁽³⁾	Il cosiddetto premio alla nascita consiste in una somma forfettaria <i>una tantum</i> di € 800 alle donne incinte alla fine del settimo mese o al parto, ma anche in caso di adozione. Assegno di natalità (<i>bonus</i> bebè), concesso per un massimo di 36 mesi in presenza di neonati o figli adottati alle famiglie a basso reddito per un importo annuo di € 960 con un ISEE fino a € 25.000 annui; l'ammontare è raddoppiato per le famiglie con ISEE fino a € 7.000. L'assegno per il nucleo familiare dei Comuni (prestazione non contributiva) ammonta a € 142,85 mensili ed è attribuito per 13 mesi al nucleo familiare formato da una coppia e tre figli a carico minorenni con un ISEE non superiore a € 8.650,11 (nel 2018). Ulteriori aiuti sono previsti in caso di disabilità . Può essere concesso un prestito a tassi di interesse molto bassi di ammontare non superiore a € 5.000 alle famiglie con neonati (o adozioni).	La Prestation d'accueil du jeune enfant , soggetta a limiti di reddito, prevede due stadi. Al primo stadio sono previsti due livelli: il prime à la naissance ou à l'adoption e l' allocation de base , per figli fino a tre anni. L'importo del premio è pari € 941,66 (€ 1.883,31 in caso di adozione di figli di età inferiore a 20 anni). La seconda prestazione fornisce un assegno di € 184,62 mensili, pagati fino al compimento dei 3 anni (o dal mese di adozione per tre anni fino al compimento dei 20 anni). Al secondo stadio si trovano: la prestation partagée d'éducation de l'enfant , che fa parte del congedo parentale (il cui importo mensile è pari a € 396,01, ridotto in caso di part time); un supplemento, il complément de libre choix de mode de garde (vedi sotto). L' allocation d'éducation de l'enfant handicapé , per persone fino a 20 anni con disabilità almeno del 50 per cento, è pari a € 131,81 mensili; non soggetto a prova dei mezzi, può essere sovrapposto agli assegni familiari; può essere pagato un importo addizionale in funzione della gravità delle difficoltà dovute alla disabilità (da € 98,86 a € 1.118,56 mensili, maggiorato per la famiglia monoparentale). L' allocation de rentrée scolaire è attribuita per i figli da 6 a 18 anni, è un pagamento <i>una tantum</i> soggetto a prova dei mezzi, variabile in funzione dell'età del bambino (da 6 a 10 anni € 367,73, da 11 a 14 anni € 388,02, da 15 a 18 anni € 401,47). Il complément familial per le famiglie con almeno 3 figli tra i 3 e i 20 anni è soggetto a prova dei mezzi ed è pari a € 170,71 (€ 256,09 mensili se la famiglia ha un reddito inferiore alla soglia di povertà).	Per alcune famiglie a basso reddito che soddisfano alcune condizioni è previsto un beneficio supplementare (Kinderzuschlag) per i figli non sposati di età inferiore a 25 anni conviventi, che ammonta a € 170 mensili per figlio.	Assegno per nascita gemellare per 2 o più figli, somma forfettaria pari a € 3.600 per 2 figli, € 7.200 per 3 figli, € 10.800 per 4 o più figli. In caso di famiglie numerose, monoparentali o con madri disabili € 1.000 per la nascita o l'adozione.	Il Sure Start Maternity Grant è un beneficio di € 554 pagato dal <i>Social Fund</i> a coloro che godono di prestazioni assistenziali soggette alla prova dei mezzi per ogni neonato atteso, nato o adottato, solo se non ci sono altri figli sotto i 16 anni nella famiglia. La disability Living Allowance (care/mobility benefit) è prevista per coloro, inclusi i bambini sopra i 3 anni, che hanno bisogno di assistenza personale o problemi di mobilità dovuti a disabilità grave. A 16 anni si può richiedere il Personal Independence Payment .

Tab. A1.2 – (segue) Agevolazioni fiscali e prestazioni sociali per i figli in alcuni paesi europei (al 1° gennaio 2019)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Servizi	<p>Sono stati introdotti degli obiettivi di copertura con riguardo ai servizi di asilo nido (1-3 anni), mentre nel caso della scuola materna, che fa parte del sistema di istruzione, di fatto la copertura è superiore al 90 per cento. Sono erogati servizi di cura dell'infanzia gratuiti o sussidiati alle famiglie a basso reddito, sulla base della dichiarazione ISEE, differenziati secondo le regioni e il comune. Il Voucher per baby-sitting – asili nido di € 600 mensili per 6 mesi è volto a coprire le spese per l'assistenza dei figli entro gli 11 mesi successivi al congedo di maternità obbligatorio e in alternativa al congedo parentale facoltativo, per le famiglie con basso ISEE (finanziato fino al 2018 ed erogato fino a luglio 2019). Il bonus asilo nido è assicurato alle lavoratrici che non sono esenti dal pagamento dell'asilo nido; è pari a € 1.500 per un anno (e non più di € 90,91 al mese) per un periodo massimo di 11 mesi. Altre forme di supporto presso la propria abitazione sono previste per i bambini disabili: il bonus di € 1.000 annui in questo caso riguarda servizi di cura a domicilio per bambini fino a 3 anni che soffrono di gravi patologie croniche. I giovani di 18 anni hanno diritto al bonus cultura, una somma <i>una tantum</i> pari a € 500, che può essere usata per determinati acquisti.</p>	<p>Il diritto a essere ammessi all'école maternelle è riconosciuto dai 3 anni di età. La maggior parte delle strutture di cura dell'infanzia riceve supporto dalla Caisse d'allocations familiales. Il contributo richiesto ai genitori è stabilito in base a una scala che tiene conto del numero di figli e del reddito familiare. Il Complément de libre choix de mode de garde de la Prestation d'accueil du jeune enfant rappresenta un pagamento parziale (fino a un massimo dell'85 per cento) dei costi della cura dei figli sotto i 6 anni, nel caso di svolgimento di un'attività professionale che produce un reddito minimo. L'ammontare dipende dal numero di figli, dalla loro età, dal reddito familiare (tre livelli di reddito, aumentati per le famiglie monoparentali) e dal tipo di servizio di cura richiesto (anche a domicilio) ed è aumentato in caso di famiglia monoparentale o di figlio disabile. Vengono finanziati, in parte o completamente, i contributi di chi eroga le cure.</p>	<p>La disponibilità di servizi di cura (anche a domicilio fino ai 3 anni) è un diritto esigibile già a 1 anno di età del bambino. La partecipazione al costo varia a seconda dei <i>Länder</i> e dei comuni. In futuro i contributi saranno eliminati su richiesta quando l'onere per i genitori risulta irragionevole.</p>	<p>Il diritto a un posto gratuito in strutture pubbliche o private sussidiate è garantito dai 3 anni. Non vi sono servizi di cura per i bambini gratuiti o sussidiati a livello nazionale, in quanto il sistema è decentrato (istituzioni locali e Comunità autonome); le rette sono differenziate sul territorio e spesso variano in funzione del reddito.</p>	<p>I bambini da 3 a 4 anni possono avere 570 ore di istruzione o assistenza all'infanzia gratuita ogni anno, generalmente utilizzate come 15 ore a settimana per 38 settimane all'anno.</p>

Fonte: MISSOC (2019), *Comparative tables*; OCSE (2019), *Taxing wages 2019*; Deutscher Bundestag (2016), *Income Tax Law: Tax-free allowances for children and the assessment of spouses*, reperibile al link <https://www.bundestag.de/resource/blob/423898/45ea8cd3def13c19100cc9a4129f781f/WD-4-029-16-pdf-data.pdf>; Pricewaterhouse Cooper, *Individual Deductions*, disponibile all'indirizzo <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Germany-Individual-Deductions>; Commissione europea (2019), *Key data on Early Childhood Education and Care in Europe*, Rapporto Eurydice.

(1) Gli importi sono riferiti al 2018. – (2) È previsto anche l'istituto degli assegni familiari erogati dall'INPS in favore di alcuni lavoratori autonomi per figli di età inferiore a 18 anni (a 21 se studenti di scuola media superiore e a 26 se universitari; senza limiti di età se disabili). – (3) Non sono considerati i programmi di sostegno al reddito generalizzati, le indennità di maternità/paternità e gli aiuti ai nuclei monoparentali che non ricevono gli alimenti dall'altro coniuge.

Allegato 2

Le principali misure vigenti in favore dei figli a carico

Le detrazioni per figli a carico

Secondo la normativa attuale, la detrazione per figli a carico è determinata a partire da un importo di base che si riduce all'aumentare del reddito individuale del genitore beneficiario²⁰. Tale importo ammonta a 950 euro per ogni figlio, aumentato di 270 euro nel caso di un figlio minore di tre anni, di 400 euro in caso di invalidità e di 200 euro per ciascun figlio successivo al primo per i contribuenti con più di tre figli a carico. Poiché le detrazioni decrescono rispetto al valore di base già a partire dal primo euro di reddito, la detrazione attribuita risulta di fatto inferiore a tale valore. Si annulla per i contribuenti con reddito superiore ai 95.000 euro²¹. Inoltre la detrazione non si traduce in un effettivo beneficio in termini di reddito disponibile nel caso di insufficiente capienza fiscale.

Si tratta di uno strumento che, benché sia condizionato al reddito individuale, è in grado di raggiungere un'ampia platea di contribuenti, rimanendo pressoché coerente con l'obiettivo di garantire il rispetto del principio di equità orizzontale: assumendo che la capacità contributiva dei soggetti con figli a carico risulti, a parità di reddito, minore rispetto a quella dei soggetti che ne sono privi, le detrazioni contribuiscono infatti a ristabilire condizioni di equità riducendo selettivamente il carico fiscale delle famiglie con figli mentre non discriminano, in linea di massima, in relazione al reddito²². Nel sistema Irpef la detrazione per figli a carico è rimasta indipendente dal reddito fino al 2001, anno in cui le detrazioni furono elevate e venne introdotto un sistema a due scaglioni con soglia di reddito elevata nell'ambito del quale la detrazione non si annullava. Il profilo decrescente della detrazione rispetto al reddito si è in seguito accentuato per effetto di riforme che hanno disposto incrementi selettivi, indirizzati preferenzialmente ai redditi più bassi, anche rispondendo a un obiettivo di contenimento dei costi. Importi per figli a carico nulli in corrispondenza di redditi appaiono per la prima volta nel 2005 con le deduzioni previste dal secondo modulo "Tremonti".

Gli assegni al nucleo familiare

L'erogazione dell'assegno al nucleo familiare è riservata ai lavoratori dipendenti, ai lavoratori dipendenti agricoli, ai lavoratori domestici, ai lavoratori iscritti alla gestione separata, ai titolari di pensioni (a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti, fondi

²⁰ La detrazione è, di norma, ripartita al 50 per cento tra i due genitori.

²¹ Tale limite è incrementato di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.

²² L'applicazione di uno sconto di imposta commisurato al numero di figli a carico ma indipendente dal reddito equivale al riconoscimento di un onere prefissato, implicitamente pari a un costo forfettario dei figli, da ammettere in detrazione. In questa sede non si affronta il tema della scelta dell'unità impositiva e dei meccanismi di *splitting* e di quoziente familiare.

speciali ed Enpals), ai titolari di prestazioni previdenziali e ai lavoratori in altre situazioni di pagamento diretto²³. In ogni caso l'assegno è dovuto ai nuclei il cui reddito complessivo è composto per almeno il 70 per cento da reddito derivante da lavoro dipendente e assimilato. L'importo dell'assegno in nuclei con figli a carico è funzione della numerosità del nucleo ed è decrescente con il reddito complessivo del nucleo secondo un algoritmo specificato nella legge 296/2007²⁴. Le soglie di reddito sono rivalutate annualmente sulla base della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo.

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

Questa struttura distributiva risponde a esigenze diverse rispetto a quelle tutelate dalle detrazioni. Si tratta infatti di un istituto orientato al perseguimento di obiettivi di equità verticale, finalizzato prevalentemente al sostegno delle famiglie che, proprio per la presenza di figli a carico, rischiano di non disporre di un'adeguata capacità di spesa. Benché la progressiva estensione dei limiti di reddito ha comportato una diffusione degli assegni anche a nuclei con redditi familiari medi e medio-alti rispetto all'impianto emerso dalla riforma della seconda metà degli anni ottanta²⁵, e benché nel tempo la riduzione dei contributi CUAFF abbia imposto un parziale finanziamento con fiscalità generale²⁶, permangono ancora i tratti originari di un trasferimento verticale di natura previdenziale.

²³ <https://www.inps.it/portale/default.aspx?slD=%3b0%3b5673%3b&lastMenu=9586&iMenu=1&p4=2>.

²⁴ <http://www.normattiva.it/do/atto/vediPdf?cdimg=v006G03180010001011000102&dgu=2006-12-27&art.dataPubblicazioneGazzetta=2006-12-27&art.codiceRedazionale=006G0318>.

²⁵ Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa riguardante gli assegni familiari si veda, ad esempio, il Libro Bianco (2008) *"L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie"*, Tributi, supplemento n. 1, Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

²⁶ Con le leggi 388/2000 e 296/2005 si è operato un taglio dei cosiddetti oneri sociali "impropri", che ha comportato una riduzione dei contributi per gli assegni familiari di 1,8 punti dal 2,48 allo 0,68 per cento.