



Proposta di legge A.C. 687. 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

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott.ssa Vittoria Buratta
Direttore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione**

**XII Commissione (Affari sociali)
Camera dei Deputati
Roma, 9 ottobre 2019**

Indice

1. Introduzione	5
2. Le tendenze demografiche	6
3. Alcune premesse per la valutazione del disegno di legge	7
4. Le analisi realizzate attraverso il modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat	12

Allegati

Allegato statistico

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile alla valutazione della proposta di legge n. 687, che prevede una delega al Governo in materia di sostegno per i figli a carico attraverso l'introduzione di misure quali l'assegno unico e la dote unica per i servizi.

La proposta di legge definisce il riordino e il potenziamento delle misure di sostegno economico per i figli a carico favorendo, inoltre, la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità. In particolare il testo in esame intende procedere ad una razionalizzazione delle attuali misure (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari, detrazioni fiscali), per destinare le risorse così reperite, unitamente ad ulteriori risparmi di spesa non inferiori a 9,6 miliardi di euro a partire dal terzo anno successivo all'entra in vigore della legge, all'istituzione dell'assegno unico e della dote unica per figli a carico. La revisione normativa ha una molteplicità di obiettivi come il contrasto alla ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la promozione della parità di genere, il sostegno alla natalità e la lotta alla povertà, anche minorile.

Il testo che qui presentiamo è organizzato in tre sezioni.

Nella prima, viene fornito un breve quadro dell'andamento demografico in Italia, ponendo particolare attenzione al calo della natalità che interessa il nostro Paese da diversi anni.

Nella seconda sono presentate alcune considerazioni sul trattamento fiscale dei familiari a carico in un confronto europeo; sono poi illustrati alcuni dati sull'incidenza delle prestazioni sociali erogate a favore delle famiglie sul complesso della spesa per la protezione sociale. La sezione si conclude con un'analisi delle caratteristiche delle famiglie che percepiscono attualmente gli assegni familiari.

La terza parte, infine, propone alcune 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 è opportuno 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 risulta compatibile con molte configurazioni alternative del provvedimento, le quali potrebbero essere associate a profili redistributivi diversi. Una compiuta valutazione dell'impatto della nuova misura in termini di equità e di costi complessivi rispetto all'insieme delle normative attualmente vigenti richiede un quadro di maggior dettaglio che, una volta disponibile, consentirà all'Istat di realizzare simulazioni di impatto mettendo a disposizione i propri strumenti e competenze.

2. Le tendenze demografiche

Il quadro demografico italiano è caratterizzato da una significativa crescita della sopravvivenza e da un altrettanto marcato calo della natalità, con un conseguente invecchiamento della popolazione molto più veloce rispetto al resto d'Europa.

Se fino al secolo scorso la transizione demografica ha rappresentato un impulso per la crescita del Paese, negli ultimi decenni è aumentato lo squilibrio nella struttura per età della popolazione e più recentemente si sono manifestati i segni della recessione demografica. Dal 2015 la popolazione residente è continuativamente in calo: al 1° gennaio 2019 si stima che la popolazione ammonti a 60,4 milioni di persone, oltre 400 mila in meno rispetto al 1° gennaio 2015.

Il decremento avviatosi nel corso del 2015 non ha ancora eroso i guadagni di popolazione realizzati nel periodo precedente: il totale dei residenti, infatti, è cresciuto di 1 milione e 738 mila unità nel periodo 2008-2019. Questo aumento è interamente attribuibile alla popolazione straniera.

Gli attuali cambiamenti trovano le loro radici nelle profonde trasformazioni demografiche e sociali del secolo scorso. Già alla fine degli anni Settanta il numero medio di figli per donna, che misura la capacità riproduttiva di una popolazione, è sceso stabilmente sotto la soglia dei due figli.

La fecondità bassa (1,32 figli per donna nel 2018) e tardiva è l'indicatore più rappresentativo del malessere demografico del Paese e le cause di questo fenomeno possono essere ricondotte a diversi fattori.

La diminuzione della popolazione femminile tra 15 e 49 anni osservata tra il 2008 e il 2017 – circa 900 mila donne in meno – spiega quasi i tre quarti della differenza di nascite che si è verificata tra il 2008 e il 2017, mentre la restante

quota dipende dalla diminuzione della fecondità (da 1,45 figli per donna del 2008 a 1,32 del 2017). Si evidenzia, poi, che la diminuzione delle nascite è attribuibile prevalentemente al calo dei nati da coppie di genitori entrambi italiani, che scendono a 359 mila nel 2017 (oltre 121 mila in meno rispetto al 2008). Inoltre, ci si sposa sempre meno e sempre più tardi. Il confronto tra le curve dei quozienti specifici di primo-nuzialità nei vari anni mostra chiaramente sia la posticipazione sia la diminuzione della propensione alle prime nozze. In particolare, tra il 2008 e il 2017, si riduce notevolmente la quota dei primi matrimoni di spose tra 20 e 34 anni sul totale dei primi matrimoni celebrati. Gli effetti della posticipazione si traducono in un calo del numero medio di figli per donna che si evidenzia in modo rilevante già sui primogeniti. In un contesto di bassa fecondità come quello italiano, il numero medio di primi figli per donna rappresenta quasi il 50 per cento della fecondità complessiva: nel 2017 si registrano 629 primi figli rispetto a 1.322 figli totali per mille donne.

Infine, tra le donne senza figli (circa il 45 per cento delle donne tra 18 e 49 anni), quelle che non includono la genitorialità nel proprio progetto di vita sono meno del 5 per cento. Si conferma che non è mutato il numero desiderato di figli (sempre in media pari a 2), mentre è in crescita la quota delle persone che sono costrette a rinviare e poi a rinunciare alla realizzazione dei progetti familiari a causa delle difficoltà della propria condizione economica e sociale o per fattori di contesto.

3. Alcune premesse per la valutazione del disegno di legge

L'intervento di riordino delle misure a sostegno dei figli può perseguire diversi obiettivi: redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà (equità verticale); trattamento finalizzato a compensare le maggiori spese derivanti dai carichi familiari (equità orizzontale); stimolo della 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 mai inquadriati in un unico ridisegno, 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 2017-2018), 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.¹

In otto 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, Ungheria, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia) e in uno di questi paesi ha un carico fiscale sul reddito personale negativo². Al contrario, non si osserva alcuna differenza in Svezia, Finlandia e Lituania. In Finlandia e Svezia, infatti, i trasferimenti per i figli sono indipendenti dal reddito dei genitori ed esenti dalla tassazione; ad esempio in Svezia variano in un *range*, con importi aumentati nel 2018, compreso tra i 15.000 euro per un figlio fino ai 30.000 per 5 e più figli.

In Italia, l'attuale sistema di detrazioni prevede un ammontare potenziale 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 e che aumenta di ulteriori 200 euro nel caso di famiglie con più di tre figli. Gli ammontari sono teorici in quanto la detrazione effettivamente spettante diminuisce alla crescita del reddito. Complessivamente, il differenziale di carico fiscale fra una coppia con un solo percettore di reddito e due figli e un single senza figli risulta positivo e pari a poco meno di 7 punti percentuali, inferiore di dieci punti percentuali rispetto alla Germania e in linea con quanto osservato in Francia e Spagna.

Confrontando, 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 superiore a quella della coppia con un solo percettore in 13 dei 23 paesi osservati: le maggiori differenze si osservano nella Repubblica Ceca (6,2 punti

¹ Fa eccezione la Grecia dove il "Single children support allowance" (calcolato sulla base del numero di figli e della classe di reddito della famiglia) non sembra supportare adeguatamente i carichi familiari.

² La Repubblica Ceca prevede la presenza di crediti non-wastable, per cui rimborsa gli importi in eccesso alle imposte altrimenti dovute.

percentuali), in Germania (5,6 punti percentuali) e nella Repubblica Slovacca (4,5 punti percentuali). Al contrario, si registra una minore pressione fiscale in Finlandia (-5 punti percentuali), in Olanda (-4 punti percentuali) e in Lituania e Italia (rispettivamente -3,3 e -3,2 punti percentuali).

Le prestazioni sociali erogate per la funzione famiglia

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 2016 (ultimo anno disponibile per i confronti internazionali) la spesa per i 28 paesi dell'Unione europea si è attestata, in media, al 27,1% del Pil, pari a un ammontare medio pro capite, espresso in parità di potere d'acquisto, di 7.923 euro.

L'Italia si colloca al di sopra della media Ue con una spesa pari al 28,4% del Pil, ma al di sotto della media in termini di pro capite annuo (7.835 euro). Come è noto, la parte più cospicua della spesa per prestazioni sociali è destinata alla tutela dei rischi connessi alla vecchiaia (48,7% della spesa totale); le prestazioni sociali a sostegno della famiglia impegnano invece solo il 6,2% della spesa totale, pari a 486 euro pro capite, rispetto a una media Ue di 680 euro (a titolo di esempio, in Francia la spesa pro capite è pari a 774 euro mentre in Germania è pari a 1.203 euro).

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.³ In Italia si osserva

³ 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. Rientrebbe in questa tipologia la misura qui in discussione.

una prevalenza più marcata dell'intervento monetario rispetto a quello in natura (88,1% rispetto al 66,3% della Ue), mentre dal punto di vista della modalità di accesso si rileva la prevalenza di una impostazione con accesso selettivo rispetto a criteri più universalistici (67,0% sono prestazioni di tipo 'means-tested', nella Ue28 sono pari al 33,2%). Si osserva, fra l'altro, che per il totale delle prestazioni sociali (non solo quelle erogate per la Famiglia), la spesa sottoposta alla prova dei mezzi in Italia è pari all'8,0%.

In Italia, nel 2018, considerando la parte di spesa erogata dalle Amministrazioni pubbliche, la vecchiaia assorbe quasi la metà della spesa (49,3%), la malattia circa un quarto (23,7%), la famiglia il 5,9%, mentre il restante 21% è 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 57,4% della spesa della funzione, mentre il rimanente 42,6% è di stampo previdenziale. Dei 15,9 miliardi impiegati nella funzione assistenziale, il 60,8% è da attribuire alla misura del "bonus da 80 euro" (pari a 9.682 milioni nel 2018). Fra le prestazioni di tipo previdenziale rivolte alle famiglie, che ammontano nel 2018 a 11,8 miliardi di euro e sono esclusivamente di tipo monetario, si segnala come preponderante l'importo relativo agli assegni familiari, che rappresenta il 53,5% del totale.

L'importo erogato alle famiglie sotto forma di prestazione sociale, già molto esiguo, sarà a breve rivisto a un livello ancora più basso in quanto il 'bonus 80 euro' è stato appena riclassificato dall'Istat sotto la funzione 'altra esclusione sociale n.a.c.' per tenere conto della sua natura di prestazione di sostegno ai redditi bassi, erogato a prescindere dalla composizione del nucleo familiare.

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. Sulla base dell'ultimo dato disponibile, riferito ai redditi del 2017 (dato provvisorio), si stima che il 21,6% delle famiglie italiane, pari a poco più di 5 milioni e 580 mila, abbia beneficiato di questo tipo di sostegno per un valore medio annuo di 1.047 euro. L'incidenza delle famiglie titolari di tali assegni è maggiore al Sud (27,3%) e aumenta progressivamente

al crescere del numero di minori in famiglia. Il 57,5% delle coppie con figli minori e il 41,5% delle famiglie monogenitore con figli minori ricevono tale tipo di sostegno. La misura rappresenta di fatto un sostegno ai percettori di reddito da lavoro dipendente (il 69,4% delle risorse va a questa categoria) e da pensione (utilizzando il 24,9% delle risorse). È importante notare che esistono quasi 271 mila famiglie senza reddito per le quali non è previsto alcun tipo di assegno familiare. Il motivo di tale apparente paradosso risiede nel fatto che l'assegno è strettamente legato a una posizione lavorativa presente o del recente passato (disoccupato) del beneficiario.

Focalizzando l'attenzione alle sole famiglie con figli⁴, si osserva come il 37,8% (4 milioni e 416 mila famiglie) sia titolare di assegni familiari aventi un importo medio annuo di 1.177 euro. Tale incidenza è superiore per le famiglie che contano prevalentemente su redditi da lavoro dipendente (50,3%), per le famiglie più numerose e per le famiglie con minori (il 57,5% delle coppie con minori e il 41,5% e le famiglie monogenitore con minori), con un andamento crescente all'aumentare del numero dei minori – fino ad arrivare al 61,2% delle famiglie con almeno tre minori. All'opposto, solo il 17,1% 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'84% delle stesse famiglie appartenenti al secondo quinto di reddito. Inoltre, per queste famiglie l'importo medio e mediano degli assegni familiari è più basso nel primo quinto (rispettivamente 2.350 e 1.484 euro annui) rispetto al secondo (rispettivamente 3.806 e 3.792 euro annui). Il motivo di tale differenza risiede nella maggiore precarietà lavorativa di chi si colloca nella fascia di reddito più bassa, dal momento che l'importo effettivo dell'assegno è commisurato al numero di ore lavorate del dipendente per ogni periodo di paga.

Ricordiamo che gli assegni familiari possono essere percepiti anche da famiglie senza minori: si tratta di oltre 2 milioni di famiglie.

⁴ L'indagine rileva i figli presenti (o temporaneamente assenti) in famiglia, pertanto non include i figli fiscalmente a carico non coabitanti.

4. Le analisi realizzate attraverso il modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat

Le stime degli effetti redistributivi presentate in questa nota sono ottenute con il modello di microsimulazione delle famiglie dell'Istat, FaMiMod basato sui dati dell'indagine Eu-Silc sui redditi e condizioni di vita.

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.

Le detrazioni Irpef contribuiscono, insieme al disegno delle aliquote e degli scaglioni, a rendere progressiva l'imposta sui redditi delle persone fisiche. Quelle per i carichi familiari contribuiscono in misura significativa alla redistribuzione dei redditi essendo più progressive delle altre (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, che sono favorevoli alle fasce benestanti della popolazione). In particolare, le detrazioni per i figli sono distribuite progressivamente rispetto al reddito familiare.

Il 23,9% delle famiglie dell'ultimo quinto, il più ricco, percepisce detrazioni per i figli che valgono, in media, circa 748 euro l'anno, meno dell'1% del reddito familiare, per una spesa che corrisponde al 10% circa del beneficio totale mentre il primo quinto, il più povero, ne assorbe il 28,4%. Nel quinto più povero, inoltre, il 35,3% delle famiglie beneficia delle detrazioni per un importo medio pari a circa 1.465 euro l'anno, che costituiscono il 7,1% del reddito.

Come le detrazioni Irpef per i figli, anche gli assegni familiari sono distribuiti in modo progressivo, così da ridurre la disuguaglianza complessiva. Più della metà (65,5%) del beneficio totale è destinata a famiglie che vivono nei due quinti più poveri e soltanto il 2,7% risulta attribuito a famiglie del quinto più ricco. Alle famiglie a rischio di povertà è destinato il 32% della spesa totale.

In merito al disegno teorico dell'assegno unico per i figli, si può comunque osservare che il riferimento al reddito di uno solo dei due genitori potrebbe avere effetti sull'equità orizzontale. A parità di numero ed età dei figli e di reddito familiare sarebbero relativamente svantaggiate le famiglie monoreddito e, più in generale, quelle in cui l'apporto del secondo genitore è molto inferiore rispetto a quello del primo. Per una valutazione complessiva dell'attuale disegno legislativo, sarebbe quindi opportuno confrontare gli effetti con quelli ottenibili con il reddito familiare come base di riferimento, come avviene nel caso del Reddito di Cittadinanza.