



1° Convegno nazionale di studio e confronto

Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte

6-7 ottobre 2006
Modena

Via Emilia ovest, 101
Palazzo Europa
Sala Ermanno Gorrieri



Con il patrocinio di
Ministero delle politiche per la famiglia
Regione Emilia-Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena

***Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari:
la proposta di istituzione dell'assegno per i minori***

Massimo Baldini, Paolo Bosi, Massimo Matteuzzi

Massimo Baldini*, Paolo Bosi*

Massimo Matteuzzi**

(*CAPP - Università di Modena e Reggio Emilia)

(**CAPP - Università di Bologna)

Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori

Indice

1. Introduzione. 2. Le motivazioni di equità ed efficienza della proposta dell'assegno per i minori. 3. Uno o più strumenti?. 4. Chi è il destinatario della politica? 5. Trasferimenti monetari o servizi? 6. La scelta della condizione economica familiare. 7. Il reddito complessivo o l'ISEE? 8. La proposta in dettaglio. 9. Gli effetti distributivi. 10. Il problema dei disincentivi all'offerta di lavoro

1. Introduzione

Sostegno delle responsabilità familiari (SRF), contrasto delle condizioni di disagio economico (CP) della famiglia sono due finalità solitamente compresenti nel disegno dei trasferimenti monetari del WS e l'accentuazione dell'uno o dell'altro aspetto rappresentano momenti di tensione nelle discussioni sulla scelta nel disegno di questo tipo di politiche di welfare. Non è però così nel caso del pensiero di Ermanno Gorrieri. L'adesione a due principi etici - una concezione di un welfare state non solo per gli ultimi, e la radice lavoristica della giustizia sociale - lo portava a prendere le distanze sia da visioni di interventi limitati alle aree di emarginazione economica, sia a seguire *in toto* le vie, ritenute utopistiche, di programmi universali di minimo vitale e ad aderire invece, in modo convinto e non subito, al principio dell'universalismo selettivo, tanto più necessario, quanto più forte è il convincimento che il WS debba avere come destinatario e contribuente anche il ceto medio.

La visione della politica sociale di ispirazione cattolica di Gorrieri non richiedeva alcuna giustificazione al fatto che il destinatario di tali politiche debba essere il nucleo familiare, non essendovi dubbio in quell'impostazione che il benessere dei membri della famiglia rappresentano un'unità.

Chi condivide questa impostazione, anche se mediata da altri principi e giudizi di valore, non può tuttavia trascurare di affrontare gli aspetti problematici che essa comporta e il confronto con punti di vista, che hanno riferimenti ideali diversi, che sottolineano le ragioni dell'efficienza e l'ideale dell'individualismo universale. Così come è necessario avere consapevolezza che il giudizio sul ruolo del nucleo familiare potrebbe essere messo in discussione alla luce dell'evoluzione dei rapporti sociali degli ultimi 50 anni.

Lo scopo di questa relazione è quindi non solo quello di contestualizzare le idee di riforma degli assegni familiari avanzate da Gorrieri negli equilibri economico finanziari di oggi, ma anche quello di fornire, in particolare, ma non solo, sul piano empirico, argomenti ed evidenze che consentano di rafforzare questa riforma rispetto ai "nuovi" problemi che le politiche universali selettive possono incontrare nell'ambito del dibattito sul welfare state in Europa oggi.

La proposta di cui stiamo parlando si articola, in termini molto generali, nei seguenti punti.

La creazione di un unico strumento di sostegno delle responsabilità familiari, l'Assegno per i minori, universale quanto ai beneficiari (lavoratori dipendenti, autonomi, atipici) e selettivo rispetto alla condizione economica del nucleo familiare, misurata dall'Indicatore delle situazione economica equivalente. Tale assegno assorbe sia l'attuale Assegno per il nucleo familiare, l'Assegno per nuclei con almeno tre minori e le attuali deduzioni per oneri di famiglia (ad esclusione di quella per il coniuge) presenti nella disciplina dell'Ire.

Il tentativo di identificare i nodi concettuali più significativi alla base di questa proposta di riforma non può prescindere da un inquadramento delle motivazioni di carattere teorico, soprattutto sotto il profilo dell'equità, ma anche sotto quello dell'efficienza, che sono alla base degli interventi pubblici con riguardo alle due sfere di CP e SRF. Un inquadramento che potrà essere sommario e finalizzato al solo scopo di fornire i punti di riferimento della proposta che verrà presentata e discussa in dettaglio.

Alcuni nodi teorici, nella misura in cui dipendono da non conciliabili giudizi di valore, sono destinati a restare irrisolti, in assenza di unanimità nelle valutazioni etiche, altri possono invece forse trovare una soluzione nel confronto razionale.

Tra i nodi riconducibili a giudizi di valore vi è la scelta dell'universalità del programma quanto ai destinatari. Mi pare che possa essere presupposto un consenso molto ampio a questo valore, che sarà quindi qui pienamente sposato, anche se nella prassi politica sembra costituire lo scoglio più difficile da superare.

Esistono però molti altri aspetti problematici, tra i quali quelli che seguono ci sembrano i più significativi.

1. La definizione della struttura ottimale di programmi di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà deve anzitutto interrogarsi se sia preferibile disegnare strumenti distinti per i due obiettivi (CP e SRF) o sia ragionevole utilizzare un solo strumento.
2. Per ciascuno obiettivo va valutata l'opportunità o meno di politiche selettive rispetto alla condizione economica.
3. Va poi individuato con esattezza il destinatario della politica sociale. Nel caso che qui ci occupa si tratta di valutare se esso sia l'individuo, vale a dire il minore, o il nucleo familiare a cui il minore appartiene.

Ad un livello minore di astrazione, altri nodi problematici significativi sono seguenti.

4. La scelta della modalità con cui sostenere i due obiettivi (CP e SRF), se attraverso l'uso di strumenti monetari, ovvero attraverso l'offerta di servizi *in kind*.
5. Nell'ambito delle soluzioni che facciano ricorso ai trasferimenti monetari, si pone l'alternativa se utilizzare programmi di spesa o *tax expenditures*, solitamente nell'ambito dell'imposta personale sul reddito.

6. Nel caso in cui risulti preferibile l'adozione di criteri di selettività, si deve decidere se valutare la condizione economica con riferimento alla situazione dell'individuo o del nucleo familiare di cui l'individuo fa parte.
7. Nell'ambito di una soluzione selettiva, un problema ulteriore è la scelta dell'indicatore più appropriato, sotto il profilo dell'equità e della efficienza (amministrativa, soprattutto), per misurare la condizione economica, dell'individuo o del nucleo familiare.
8. Infine per ciascuna delle soluzioni a cui si pervenga nel tentativo di sciogliere i nodi precedenti, è necessario tenere conto comparativamente degli inevitabili *trade off* che si pongono tra equità ed efficienza, avendo peraltro ben presente che la nozione di equità è passibile di diverse accezioni e declinazioni. E' in questo contesto che si propone uno dei temi più controversi, riguardanti gli effetti di questi programmi sugli incentivi all'offerta di lavoro.

La considerazione dell'ultimo insieme di problemi – il *trade off* tra idee diverse di equità e tra queste e l'efficienza impedisce di costruire un ordinamento lessicografico. Ciò crea interdipendenze che rendono difficile l'ordinamento in termini di benessere delle soluzioni alternative e spiega la difficoltà di raggiungere posizioni largamente condivise su questi temi.

La discussione che segue di questi aspetti ha lo scopo di discutere sinteticamente le opzioni che stanno alla base della proposta, cercando di esplicitare nel modo più chiaro possibile, le motivazioni, anche di valore, compiute, alla luce della fedeltà al pensiero di Gorrieri e della percezione che di tali problemi ci sembra abbia la comunità scientifica e politica.

2. Le motivazioni di equità ed efficienza dell'assegno per i minori

Le motivazioni di un intervento della politica fiscale sono riconducibili a tre ordini di obiettivi:

1. Contrasto della povertà
2. Equità orizzontale nell'ambito del disegno dell'imposta personale

3. Sostegno ai nuclei familiari per i compiti di allevamento e cura dei minori, a cui viene attribuito un valore sociale.

1. *Contrasto della povertà*. E' l'aspetto che presenta minori difficoltà logiche. La giustificazione è fondata essenzialmente sui valori di eguaglianza o in genere sulle teorie che più in generale motivano, anche sotto il profilo economico, politiche redistributive. E' indubbio infatti che il numero di minori presenti in un nucleo familiare risulta inversamente correlato alla condizione economica del nucleo familiare. Il sostegno delle famiglie con minori è quindi un modo per contrastare la povertà nei casi in cui il monitoraggio della condizione economica sia, come sempre accade, imperfetto.

Aspetti problematici sotto il profilo dei valori possono essere sollevati da parte di chi voglia accentuare il ruolo di nozioni di equità procedurale, presenti nelle tavole dei valori del modello di welfare lavoristico (la filosofia di Pinocchio) e che hanno ispirato, sotto nuova spoglie, non solo le politiche di governi conservatori, ma anche le varie articolazioni delle Terze vie, all'insegna del valore della responsabilità.

La scelta che sta alla base della proposta qui illustrata si colloca certamente e chiaramente sul versante consequenzialista e attribuisce un peso valoriale molto forte all'obiettivo del CP.

Tale forte accentuazione insieme alla valutazione della impraticabilità politica (resistenza ad aumenti di dimensioni inusuali della pressione fiscale) hanno come implicazione la selettività rispetto alla condizione economica. (ma si veda la compiuta discussione di Toso, 2000).

Rappresenta un aspetto problematico la nozione di povertà sottesa a tale motivazione e ben sappiamo che nella letteratura e nelle realizzazioni storiche si spazia da accezioni molto ristrette (la parte più bassa della distribuzione) a nozioni più attente anche a situazioni qualificabili come rischio di povertà (più in sintonia con il pensiero di Gorrieri) a nozioni multidimensionali più complesse.

2. *Capacità contributiva ed equità orizzontale (EO)* Perché il sistema tributario e più in particolare l'imposta personale tratta in modo

diverso famiglie con figli e senza figli, prescindendo da interventi che abbiano come finalità il contrasto della povertà, sulla cui giustificazione di carattere etico possiamo ritenere di avere un accordo largamente condiviso? Il concetto rilevante è quello dell'equità orizzontale. Trattare in modo diverso soggetti che pur a parità di reddito si trovano in condizioni diverse, ad esempio, per i carichi di famiglia. Nell'imposta personale il problema risulta intrecciato (ma questo aspetto ritorna anche nel nostro dibattito) con quello della scelta tra base impositiva individuale o familiare. Anche in questo caso è presente un aspetto valoriale: il ruolo che si intende assegnare alla famiglia come cellula sociale rispetto all'individuo. Se si accetta l'ipotesi di comportamenti cooperativi all'interno della famiglia, il benessere dell'individuo risulta più correttamente individuato dalla condizione economica complessiva della famiglia, resa comparabile ad altre con diversa numerosità attraverso un'appropriata scala di equivalenza. Il sistema che realizza questo obiettivo è il quoziente familiare francese. Esso rappresenta una modalità di tassazione del reddito complessivo della famiglia in cui si tiene conto sia della diversa numerosità della famiglia sia delle economie di scala. Per il primo aspetto esso configura un implicito sussidio ai minori costante, cioè universale, la cui dimensione relativa per il primo minore e per i successivi è determinato dai valori che assume la scala di equivalenza. Esso può essere simulato attraverso il ricorso ad equivalenti detrazioni nell'ambito di una tassazione familiare o individuale.

Quanto detto sinora presuppone un ruolo forte della famiglia rispetto all'individuo.

Se – come pare esser l'orientamento più diffuso e nel nostro paese sancito anche dalla corte costituzionale - si sposa nella fase di definizione della capacità contributiva un'impostazione individualista, caso limite di un modello in cui si ipotizzi un grado di cooperazione intra-familiare nullo, resta valida la giustificazione di una minore capacità contributiva del contribuente con figli a carico, ma cambia l'indicatore individuale di benessere che è connesso alla sola condizione economica individuale. Lo strumento da utilizzare sono deduzioni o meglio detrazioni dall'imposta che possono essere anche graduate al fine di tenere conto delle

economie di scala a seconda del numero dei figli e della presenza del coniuge.

Si deve comunque trovare una soluzione ragionevole al modo in cui ripartire la detrazione tra i genitori dei minori.

Queste considerazioni spingerebbero a giustificare comunque detrazioni per i figli a carattere universale sulla base di logiche indipendenti da CP e SRF, essendo legate alla corretta definizione di equità orizzontale e non ad una funzione di sostegno delle responsabilità familiari. Una distinzione forse sottile ma non irrilevante.

3. Il sostegno delle responsabilità familiari. Più interessanti e complessi sono i problemi connessi al valore sociale della riproduzione. L'argomento può essere inquadrato ricorrendo ai concetti di bene di merito e di esternalità positiva; all'incentivo demografico, agli effetti sulla sostenibilità di sistemi pensionistici, esternalità di investimento in capitale umano, allevamento e cura dei figli come attività funzionale alla riproduzione sociale (lavoro di cura non di mercato).

Bene di merito ed esternalità positiva. Il concetto di bene di merito si riferisce a situazioni in cui lo stato sovrappone la propria valutazione (paternalismo) a quella dell'individuo, individuando un vantaggio che non è pienamente percepito a livello individuale. Del tutto analoga è la spiegazione che ricorre al concetto di esternalità. In questo caso un comportamento di un soggetto (la famiglia nella sua attività di riproduzione) produce un vantaggio positivo oltre a quello individualmente percepito. In ogni caso si ha una produzione di figli inferiore a quella ottimale e una motivazione all'intervento pubblico per compensare al margine la differenza tra somma del valore individuale e sociale al costo marginale¹.

Il problema principale è però la connotazione del vantaggio sociale.

Nella letteratura (Franco, Sartor, 1993) si rintracciano molteplici motivazioni che hanno riferimenti valoriali molto diversi e lontani. Una

¹ Bene di merito ed esternalità non sempre coincidono come in questo caso. Nel caso del bene di merito la valutazione dello stato può anche essere in contrasto con la valutazione individuale (si pensi all'esempio del controllo del mercato delle droghe pesanti), mentre nel caso dell'esternalità il vantaggio sociale è sempre solo addizionale rispetto a quello privato.

prima argomentazione sottolinea il vantaggio sociale di un rapido accrescimento della popolazione funzionale al rafforzamento politico economico della nazione o al riequilibrio etnico in epoca di grandi migrazioni. Non è certamente questo il terreno su cui trovare motivazioni a politiche di SRF nell'ambito dei valori di Gorrieri.

Altre argomentazioni fanno riferimento all'opportunità di contrastare una natalità in declino, causa, insieme ad altri fattori (allungamento della vita per ragioni connesse ai progressi della medicina) dell'invecchiamento della popolazione. Il valore della ripresa della natalità viene talvolta giustificato su basi economiche sottolineando il ruolo che una popolazione giovane sufficientemente ampia può fornire alla sostenibilità dei sistemi pensionistici e più in generale alla quota del prodotto destinata al sostegno della popolazione inattiva. Il mio punto di vista è che argomenti di questo tipo siano particolarmente deboli. Una struttura di popolazione con una più ampia componente di anziani presenta sicuramente aspetti di svantaggio rispetto ad una struttura più giovane, ma la gravità del fenomeno andrebbe accuratamente documentata e provata. Se si presuppone che la motivazione ad avere figli insieme a gioie e costi includa anche una aspettativa di cura nella vecchiaia, non sembrano esservi ragioni economiche che giustificino un sostegno pubblico a chi procrea e alleva figli (o una penalizzazione a chi non li fa) per motivi di carattere economico. Ad un esame attento credo si potrebbe dimostrare che tale motivazione non si discosta molto da quelle che, come la prima demografica ricordata, presuppongono un obiettivo sociale in termini di dinamica demografica. La demografia non sembra però essere in grado di fornire a questo problema risposte abbastanza definite e tali da costituire la base per suggerimenti di politica demografica. Resta invece innegabile che un paese come l'Italia soffre rispetto a molti altri di un tasso di densità della popolazione molto elevato, che assume dimensione certamente preoccupanti sotto il profilo della sostenibilità ambientale. Nel lungo periodo i vantaggi di un ridimensionamento della popolazione potrebbero essere molto maggiori degli svantaggi che si devono affrontare nel breve e medio termine.

Più stimolanti sono invece argomentazioni che fanno riferimento al valore che le attività di procreazione ed educazione hanno per il sostegno

della possibilità di riproduzione sociale. In questo caso ciò che interessa non è l'incentivo alla natalità, ma la sua funzione all'interno della società, in un'ottica estranea all'economia neoclassica, che assume invece come dati i fattori della produzione, in questo caso il lavoro. Il recupero di concetti classici di riproduzione sociale consente sicuramente di fondare l'intervento pubblico di SRF come compenso ad attività che hanno un valore sociale, anche se non di mercato (un valore d'uso ma non di scambio). Se si accetta questa impostazione le modalità di intervento pubblico devono essere orientate non solo a compensare il costo di allevamento dei figli, ma avere più in generale attenzione anche ad altri aspetti, solitamente di genere, dell'attività di riproduzione sociale come elemento caratterizzante la definizione di uno standard di vita. Si può forse dire che in questa prospettiva il compenso per il lavoro di riproduzione sociale non dovrebbe tanto trovare soluzione all'interno di meccanismi redistributivi nell'ambito delle politiche di welfare state, ma essere realizzato all'interno delle regole sia economiche che istituzionali che presiedono alla distribuzione primaria del prodotto sociale. Se realizzate attraverso l'intervento pubblico, le finalità suddette trovano forse più efficace realizzazione in politiche di riconoscimento del lavoro di cura in tutte le forme e nelle politiche di pari opportunità.

Il SRF trova quindi giustificazioni nella teoria, ma non sono molto forti. Le argomentazioni più solide comunque mettono in luce l'opportunità di avere presenti anche altre dimensioni degli interventi che non siano solo quello della compensazione monetaria, che, se adottata, deve tuttavia avere il carattere dell'universalità non solo rispetto ai destinatari, ma anche rispetto alla condizione economica.

Va tuttavia sottolineato che in ogni caso motivazioni per interventi di SRF possono trovare giustificazione in contesti caratterizzati da distorsioni (second best). L'intervento pubblico può infatti essere giustificato nei termini del welfarismo tradizionale se distorsioni impediscono alle coppie di determinare liberamente il numero ottimale dei figli. In questo senso è indubbio che l'exasperazione di motivazioni di tipo efficientistico (flessibilità nel mercato del lavoro, contenimento delle retribuzioni e delle spese pubbliche di servizi sociali) stia condizionando le decisioni di nuzialità e riproduttive della società. Va sottolineato che la

rilevanza di questi vincoli è senza dubbio più significativa nei confronti dei nuclei familiari con reddito medio e basso piuttosto che nei confronti di nuclei con maggiore capacità economica. L'intervento correttivo appare quindi particolarmente giustificato solo nei confronti del segmento economicamente più debole della collettività. Inoltre, anche in questo caso l'uso dello strumento monetario risulta essere solo uno degli strumenti utilizzabili e probabilmente non quello principale.

E' infine utile introdurre nello schema di ragionamento sin qui proposto la presenza di *vincoli di bilancio*, che come vedremo hanno un'importanza notevole nel condizionare il disegno dei programmi. La scelta razionale di programmi di SRF a carattere universale incontra limiti molto forti sotto il profilo del costo. Il problema è stato ampiamente affrontato in letteratura con riferimento al minimo vitale universale. Un costo troppo elevato implica una più elevata pressione fiscale e, per contrastare gli effetti distributivi poco soddisfacenti di programmi universali, richiede un ridisegno delle aliquote dell'imposta progressiva non in sintonia con gli atteggiamenti politici prevalenti e forse con effetti discutibili sul piano dell'efficienza. Da ciò la razionalità di un intervento di SRF che mantenga comunque caratteri di selettività.

3. Uno o più strumenti?

CP, EO, SRF: tre obiettivi. Sono allora necessari tre strumenti? Se si dà una risposta positiva le considerazioni appena svolte ci forniscono indicazioni sulle caratteristiche di questi programmi: selettivi il CP, universali il SRF e l'EO.

La giustificazione di interventi pubblici in funzione di CP non ha bisogno di essere richiamata qui. Il punto è se sia opportuno risolvere il problema all'interno di un programma esplicitamente orientato al CP o anche all'interno di un programma di sostegno dei nuclei con minori. La prima opzione è senza dubbio quella più razionale (un Reddito minimo di inserimento), ma potrebbe essere di difficile implementazione, soprattutto nella definizione della condizione economica, che risulta particolarmente ardua nei confronti delle forme di povertà più estreme. Esso quindi potrebbe essere imperfettamente surrogata da un trasferimento a favore

dei nuclei con minori che trova il suo fondamento nella citata correlazione tra numero di minori, un aspetto categoriale di facile identificazione, e condizione economica del nucleo.

Inoltre l'esperienza storica sembra indicare che il costo di programmi CP adeguati può rivelarsi molto elevato e lasciare spazio a forti problemi di azzardo morale che hanno di fatto indotto a limitarne la funzione alla tutela delle situazioni più estreme e a modificarne, per ragioni di efficienza economica, in modo sostanziale i connotati valoriali (si pensi ai programmi di *workfare* del tipo EITC e WFTC).

Sembrerebbe quindi ragionevole trarre la conclusione che la presenza predominante di un istituto destinato a CP correrebbe rischi di implementazione se non accompagnato anche da sostegni monetari ai nuclei familiari esplicitamente tarati sull'oggettiva e identificabile presenza di minori.

E' peraltro assai elevato il rischio che il costo di un unico programma pubblico orientato al CP (tipo Rmi, minimo vitale, ecc.) sufficientemente generoso potrebbe incontrare resistenze di attuazione politica e quindi indebolire la tutela delle fasce medio basse della distribuzione del reddito.

Si potrebbe quindi concludere con una valutazione favorevole alla complementarità tra due istituti (RMI e AM), con una priorità nell'applicazione al secondo, se non altro in funzione di una razionalizzazione degli strumenti esistenti.

Resta invece aperto il giudizio sull'allocazione di strumenti e obiettivi con riguardo alla motivazione di EO. In questo caso sembrerebbe ragionevole mantenere in un'ottica di imposizione personale individuale detrazioni universali. E' però anche vero che tale funzione può essere agevolmente integrata con quelli di CP all'interno di uno strumento solo, con vantaggi di semplificazione, nella misura in cui questo tenga conto di una scala di equivalenza.

4. Chi è il destinatario della politica?

Il secondo punto problematico sollevato riguarda, nell'ambito di programmi di SRF, la definizione del destinatario della politica. Una

politica SRF mirata ai nuclei in cui siano presenti minori può infatti avere prioritariamente come obiettivo il benessere del minore o quello della famiglia. Il problema - e questo è forse il punto di vista di Gorrieri – può apparire irrilevante se si ipotizza una perfetta redistribuzione del benessere nell'ambito familiare (modello cooperativo). Il disegno di un programma può però essere influenzato dal peso che si assegna all'idea che l'interesse del minore non coincida sempre con quello dei suoi genitori o familiari. Non sono in grado di fornire elementi positivi ed empirici che ci illuminino sulle dinamiche di questo aspetto nel corso della storia della famiglia. E' tuttavia indubbio che la non coincidenza degli obiettivi è stata oggetto di molta attenzione negli anni recenti a partire da (Chiappori, 1992) e sembra trovare un ragionevole supporto empirico. L'aspetto sottoposto a verifica è però quasi sempre il possibile conflitto di obiettivi dei coniugi. Nel nostro caso si tratterebbe di considerare l'eventuale non coincidenza di obiettivi tra uno o entrambi i genitori e i minori.

E' altrettanto vero che l'Unione europea, nell'ambito della strategia di Lisbona e di formulazione di politiche di inclusione sociale, attribuisce un peso molto significativo all'obiettivo della riduzione della *child poverty*, in cui l'Italia ha senza dubbio un primato negativo nel contesto europeo (Levy, Lietz, Sutherland, 2006).

I connotati delle strutture familiari del nostro paese consentono forse di avanzare l'ipotesi che la scarsa rappresentanza dell'interesse dei minori all'interno della famiglia non rappresenti un pericolo di primo ordine. Ciò non esclude l'opportunità di considerare modalità di applicazione dei programmi in cui la corresponsione dei benefici incentivi comportamenti virtuosi sotto questo profilo. In questo senso il suggerimento di Trivellato di condizionare il trasferimento alla documentazione da parte della famiglia di avere assolto nei confronti dei minori i doveri essenziali educativi, come ad esempio l'obbligo formativo fino al 18 esimo anno, assenza di sfruttamento di lavoro minorile, ecc., peraltro già presenti nella sperimentazione del Rmi in Italia, possono rappresentare utili correttivi del disegno del programma.

Nel seguito quindi non si porrà più la distinzione tra assegno per i minori vs assegno per nuclei in cui siano presenti minori, dando per

scontato che l'assegno possa essere condizionato alla certificazione di doveri educativi essenziali.

5. Trasferimenti monetari o servizi?

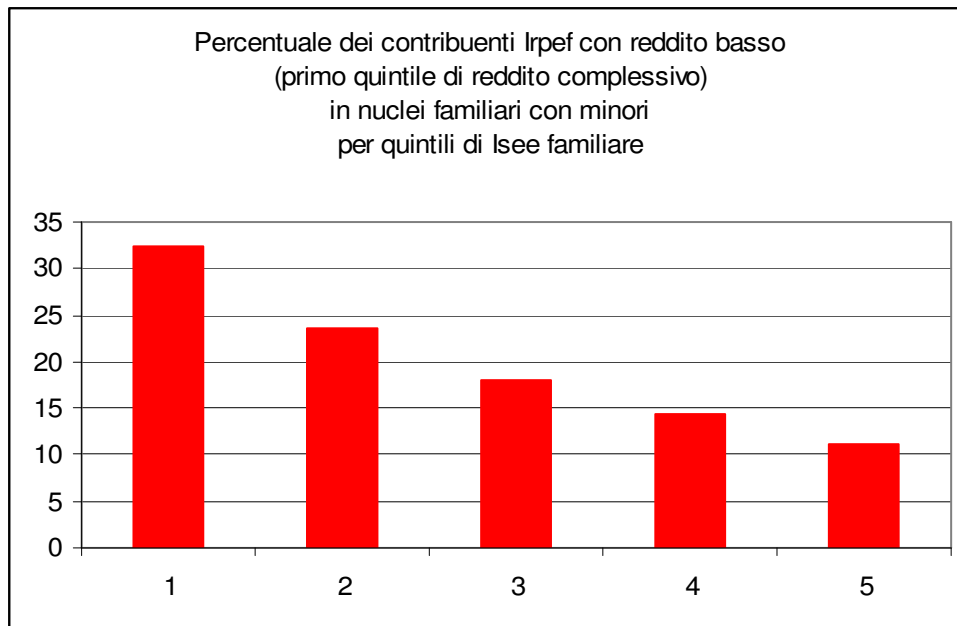
Sia CP che SRF possono essere realizzati con trasferimenti monetari o con l'offerta di servizi. Sotto il profilo di equità e di efficienza gli elementi che intervengono in questa scelta sono oltremodo complessi e non possono essere affrontati in questa sede. Un insieme di riflessioni molto ricche e stimolanti è venuto dalle relazioni precedenti. In questa sede ci limitiamo a proporre una valutazione di sintesi sul tema, non argomentata, ma che speriamo risulti coerente con gli altri contributi, che porta a privilegiare una soluzione in cui sia lo strumento del trasferimento monetario sia quella dell'offerta dei servizi sono indispensabili nella costruzione di un corretto sistema di sostegni ai minori. La definizione della misura del loro peso relativo è fondamentalmente politica, ma non può, crediamo, trascurare il fatto che la dimensione dei servizi e soprattutto della loro distribuzione territoriale abbia, per ragioni storiche note, un grado di urgenza particolarmente significativo. Ciò induce a privilegiare soluzioni che per dati obiettivi di equità siano molto attente alla dimensione complessiva delle risorse che in questa fase storica possono essere disponibili per una riforma del welfare italiano.

6. La scelta della condizione economica familiare come criterio guida della selettività

Se la selettività trova giustificazione nelle ragioni sopra esposte, un problema molto rilevante, che caratterizza in modo decisivo questa proposta dalla normativa vigente e da altre proposte in discussione (imposta negativa), è la scelta dell'indicatore di benessere più adatto per rappresentare la condizione economica. Pur nella consapevolezza del carattere multidimensionale del benessere, indicatori legati alla condizione economica, il reddito e il patrimonio, hanno comunque un ruolo di primo piano. In questo paragrafo ci soffermeremo

sulla scelta dell'unità di analisi: l'individuo o il nucleo familiare. Sotto il profilo generale la scelta del nucleo appare quella più razionale. Ciò è evidente se si sposa l'idea che il target del programma sia il nucleo stesso, ma alla stessa soluzione si deve arrivare se si privilegia il minore come individuo destinatario delle risorse pubbliche. La condizione del minore non può per ovvie ragioni essere valutata se non con riferimento a quella del nucleo familiare in cui è inserito. Il problema non esisterebbe e non meriterebbe quindi alcuna considerazione se non per il fatto che nell'ambito dei sistemi fiscali e di programmi di welfare il trasferimento ai figli viene spesso realizzato, almeno in parte, all'interno dell'istituto dell'imposta personale sul reddito che più frequentemente, e anche nel nostro paese, assume, come unità impositiva l'individuo e non il nucleo. Lo strumento utilizzato è rappresentato da detrazioni o da deduzioni. Qui preme soffermare l'attenzione sul fatto che la grandezza che "guida" la decrescenza del trasferimento implicito nella deduzione, nell'ambito della disciplina dell'Irpef, è, e non potrebbe essere diversamente, rappresentata dal reddito complessivo del contribuente *individuale*. Per chi come chi scrive è convinto che ragioni di equità portino a privilegiare la condizione familiare dovrebbe apparire illuminante il seguente grafico che mostra come si distribuiscono nell'ambito delle famiglie con minori i redditi individuali dei contribuenti più poveri quando li si gradua rispetto al reddito familiare equivalente.

La figura che segue mostra come i contribuenti che vivono in nuclei con minori si distribuiscono secondo i quintili di reddito complessivo individuale e per il valore dell'Isee familiare.



Solo un terzo dei contribuenti più disagiati vive in una famiglia povera. Il 45% vive in famiglie dal terzo quintile in su. Oltre il 10% vive nel 20% delle famiglie più ricche. Assumere come criterio di selettività il reddito complessivo individuale è quindi fuorviante e i correttivi sono spesso fonte di distorsioni e irrazionalità.

La scelta di trasferimenti non selettivi potrebbe rappresentare la soluzione corretta? Come già accennato, si pone un problema di costi. Nel caso della riforma qui proposta una formulazione universalistica comporterebbe un aumento del costo del 40% (da 14,5 a 23,3 miliardi). Per potere finanziare questo incremento con uno spostamento verso l'alto costante della struttura delle aliquote marginali dell'Irpef sarebbe necessario un aumento di quasi 2 punti. Una grandezza significativa, nella cui valutazione si deve tenere conto anche degli effetti redistributivi, che potrebbero essere troppo penalizzanti, tra gruppi sociali, in particolare da nuclei senza figli a nuclei con figli.

Questa conclusione vale anche nel caso in cui la detrazione/deduzione fosse costante e indipendente dal reddito complessivo se, come è ragionevole supporre, la perdita di gettito connessa al disegno universale debba essere coperta con inasprimenti dell'imposta personale stessa. Il problema è cacciato dalla porta della *tax expenditure*, ma si ripresenta dalla finestra del suo finanziamento.

Strumenti di finanziamento alternativi, come ad esempio le imposte indirette, avrebbero effetti distributivi difficilmente accettabili.

Un'opzione di questo tipo richiederebbe senz'altro anche l'immediata implementazione di uno strumento di minimo vitale, ostacolando quindi un approccio ragionevolmente graduale al processo di riforma.

7. Il reddito complessivo o l'ISEE?

Accettata la dimensione familiare per l'individuazione della condizione economica risulta quindi opportuno lo sganciamento del programma dell'imposta dalla scelta dello strumento della spesa. Questo consente anche di affrontare con maggiori gradi di libertà la scelta dell'indicatore di benessere su cui realizzare la selettività. Il nostro paese ha sperimentato ormai dal 1998 un nuovo strumento, l'Indicatore della situazione economica equivalente, come alternativa al reddito imponibile nella selettività per la percezione di prestazioni sociali agevolate. L'ISEE è stato prevalentemente applicato a strumenti secondari della politica redistributiva pubblica nazionale e con maggiore intensità nelle politiche locali, in particolare nella graduazione delle rette per i nidi, la spesa di mensa e trasporto scolastico e servizi di assistenza domiciliare. La maggiore efficacia selettiva dell'ISEE rispetto al reddito è ormai un risultato largamente acquisito, nonostante vi siano fondate ragioni di insoddisfazione sulle caratteristiche dell'attuale normativa. Tre sono gli elementi a favore dell'ISEE. L'esplicita considerazione della scala di equivalenza e il riferimento ad una nozione di reddito più ampia di quella rappresentata dall'imponibile Irpef, con la considerazione della componente patrimoniale come indicatore aggiuntivo di capacità economica. Dopo alcuni anni di applicazione si può forse concludere che solo il primo elemento conserva oggi un peso significativo. Ma ciò sarà oggetto di una relazione da parte di Stefano Toso.

8. La proposta in dettaglio: l'Assegno per i Minori (AM) e la riforma dell'Irpef

Prima di addentrarci nell'esame della proposta, è utile fornire alcuni dati di base, per inquadrare il problema dal punto di vista quantitativo.

Le famiglie con minori sono l'oggetto della nostra attenzione e preoccupazione. In Italia i minori sono il 18% della popolazione (10,6 milioni). Solo il 38,9% della popolazione vive in famiglie in cui sono presenti minori. Di questa popolazione il 59% ha un reddito complessivo positivo ed è maggiorenne. Le famiglie in cui ci sono minori con età inferiore a 3 anni sono il 5,3% delle famiglie complessive e il 17,7% delle famiglie con minori².

Famiglie per numero di minori e di componenti

Numero di minori	%numero figli	%componenti
0	69,8	-
1	15,9	22,1
2	11,6	28,6
3	2,3	21,9
4	0,4	20,0
5	0,0	5,9
6		1,3
7		0,2
8	100,0	100,0

La nostra attenzione si concentra quindi su un sottoinsieme costituito dal 30% delle famiglie italiane che include o il 40% della popolazione. A questi soggetti l'ordinamento vigente dei trasferimenti monetari prevede tre istituti: le deduzioni per oneri familiari nell'ambito dell'Irpef (escludendo la deduzione per coniuge a carico), valutabili in 7 miliardi;

² Una riforma graduale limitata a queste famiglie parrebbe quindi poco incisiva e di complessa gestione, dovendo rimanere in vigore in modo esteso due regimi.

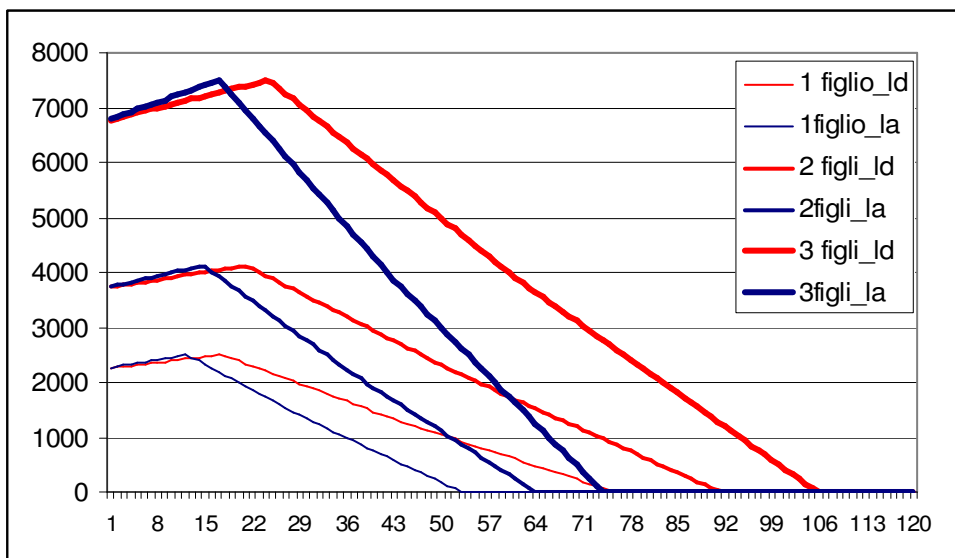
l'Assegno al nucleo familiari (5,2 miliardi, di cui una parte limitata destinata anche a nuclei in cui non sono presenti minori); l'Assegno per nuclei con almeno tre minori.

La riforma qui avanzata prevede invece:

- L'unificazione degli interventi monetari a favore delle famiglie con minori in un unico trasferimento, **l'Assegno per i minori (AM)**, erogato alle famiglie con minori
 - *universale* quanto ai beneficiari (a lavoratori dipendenti, autonomi, atipici..),
 - *selettivo*, rispetto alla condizione economica della famiglia, misurata dall'Indicatore della situazione economica equivalente, riformato.
- Il destinatario della prestazione è il nucleo di fatto come emerge dallo stato di famiglia anagrafico.
- L'assegno raggiunge il valore massimo di 2500 euro per il primo figlio, di 1625 euro per il secondo e di 3375 per il terzo. (La misura dell'assegno è volutamente sbilanciata a favore del terzo figlio, perché nelle famiglie con tre figli è più elevato il rischio di povertà e perché la nascita del terzo figlio comporta particolari costi addizionali per la famiglia)
- L'assegno decresce con andamento quasi lineare all'aumentare dell'Isee per azzerarsi in corrispondenza a valori di Isee di 26000 euro. Questo limite, per famiglie con soli redditi di lavoro, corrisponde a 75 mila euro di reddito complessivo per una famiglia di 3 componenti e un figlio (53 mila se lavoratore autonomo), di 92 mila euro per una famiglia di 4 componenti e due minori (64 mila se lavoratore autonomo), e di 105 mila euro per una famiglia di un lavoratore dipendente di 5 componenti e 3 minori (75 mila se lavoratore autonomo). Nel primo tratto l'assegno è lievemente crescente per attenuare gli effetti di disincentivo al lavoro.
- Questo limite, per famiglie con soli redditi di lavoro, corrisponde a 75 mila euro di reddito complessivo per una famiglia di 3 componenti e un figlio (53 mila se lavoratore autonomo), di 92 mila

euro per una famiglia di 4 componenti e due minori (64 mila se lavoratore autonomo), e di 105 mila euro per una famiglia di un lavoratore dipendente di 5 componenti e 3 minori (75 mila se lavoratore autonomo).

- Nel primo tratto l'assegno è lievemente crescente per attenuare gli effetti di disincentivo al lavoro.



- L'assegno è concepito come aiuto ai minori ed è quindi erogato a chi nel nucleo familiare svolge in misura prevalente la funzione educativa nei loro confronti ed è condizionato all'impegno di esercizio di completamento dell'obbligo formativo fino al 18esimo anno di età.
- Aspetto essenziale della riforma è l'uso dell'Isee per regolare la selettività dell'AM, riformato per un aspetto cruciale: il reddito da lavoro dipendente e i redditi autonomi atipici sono computati al 70% per tenere conto delle spese di produzione di reddito, della discriminazione qualitativa e per attenuare gli effetti di trappola della povertà. Questa differenziazione spiega il diverso andamento dell'assegno per dipendenti ed autonomi nella figura.
- All'introduzione dell'AM si accompagna l'abolizione delle attuali deduzioni per oneri familiari presenti nell'Irpef, degli assegni al

nucleo familiare (5,2 mld di euro) e dell'assegno per nucleo con almeno tre minori, A3F (400 milioni di euro).

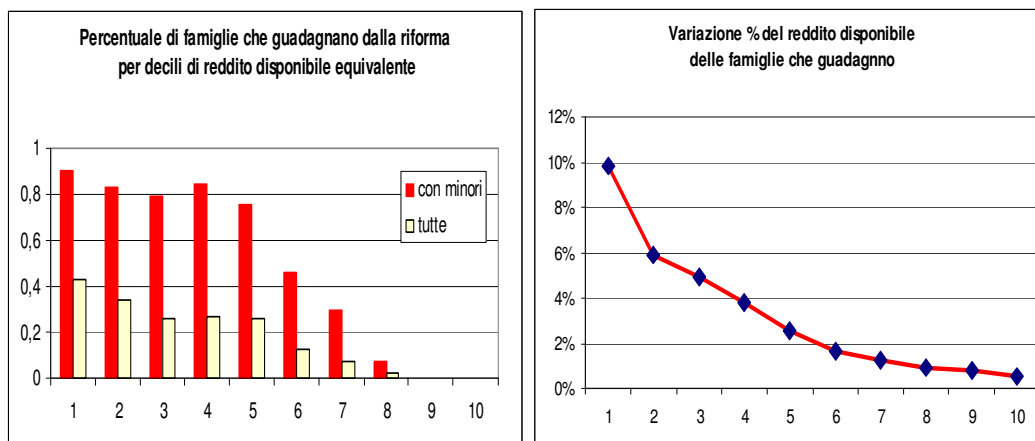
- Riforma dell'imposta sul reddito (Irpef), con abolizione del secondo modulo della riforma Tremonti, e ripristino delle aliquote applicate nel 2004, con eliminazione delle detrazioni per carichi di famiglia, ad esclusione di una detrazione di 500 euro per il coniuge a carico (questo aspetto della riforma consente un recupero di gettito per 14 miliardi di euro).
- Il costo dell'Assegno per i minori AM è di 15,5 miliardi di euro³, in sostituzione di *tax expenditures* attuali di 7 miliardi per deduzioni familiari, e di spese per 5,4 miliardi di euro per assegno per il nucleo familiare e A3F.
- Nel complesso quindi la riforma amplia di quasi 3 miliardi di euro le risorse destinate alle famiglie con minori.
- Restano disponibili circa 3 miliardi di risorse (v. la tabella Finanziamento e spesa)

Finanziamento e spesa				
Situazione vigente				
Entrate		Uscite		
Irpef 2006	137,0	Anf	5,2	
-aliquote	143,8	A3f	0,4	
-deduzioni familiari	-6,8			
Saldo				131,4
Riforma				
Nuova Irpef	149,0	AM	14,5	134,5
Ulteriori risorse disponibili				3,1

³ Tutte le stime di gettito/spesa e gli effetti redistributivi calcolati in questo lavoro sono stati realizzati utilizzando il modello di microsimulazione tax/benefit del Capp, Mapp2002, creato da Massimo Baldini, partendo dall'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia del 2002.

9. Gli effetti distributivi

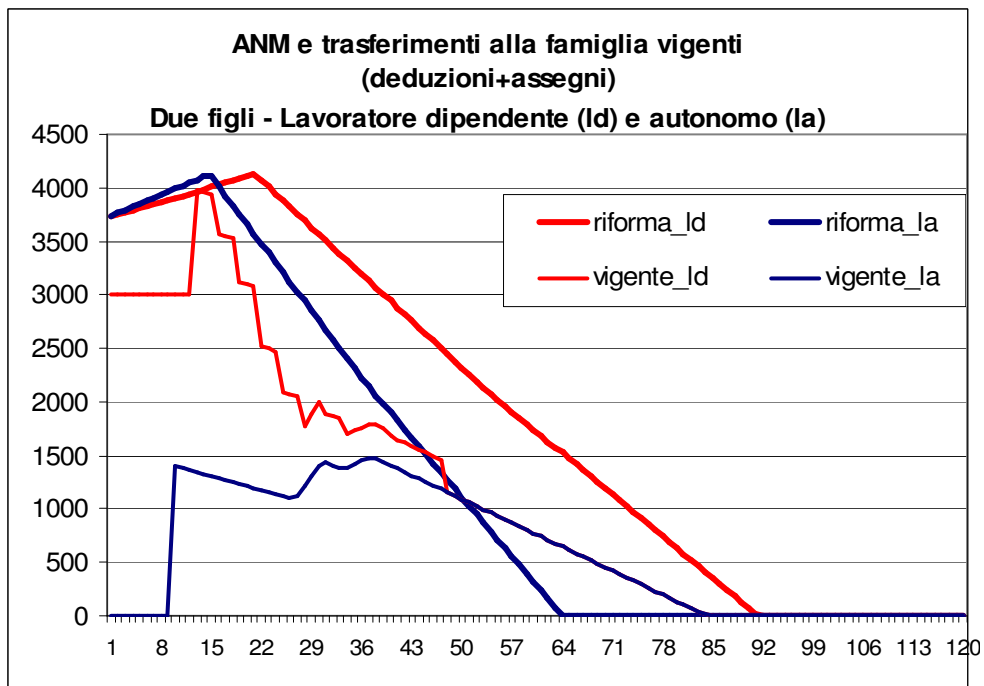
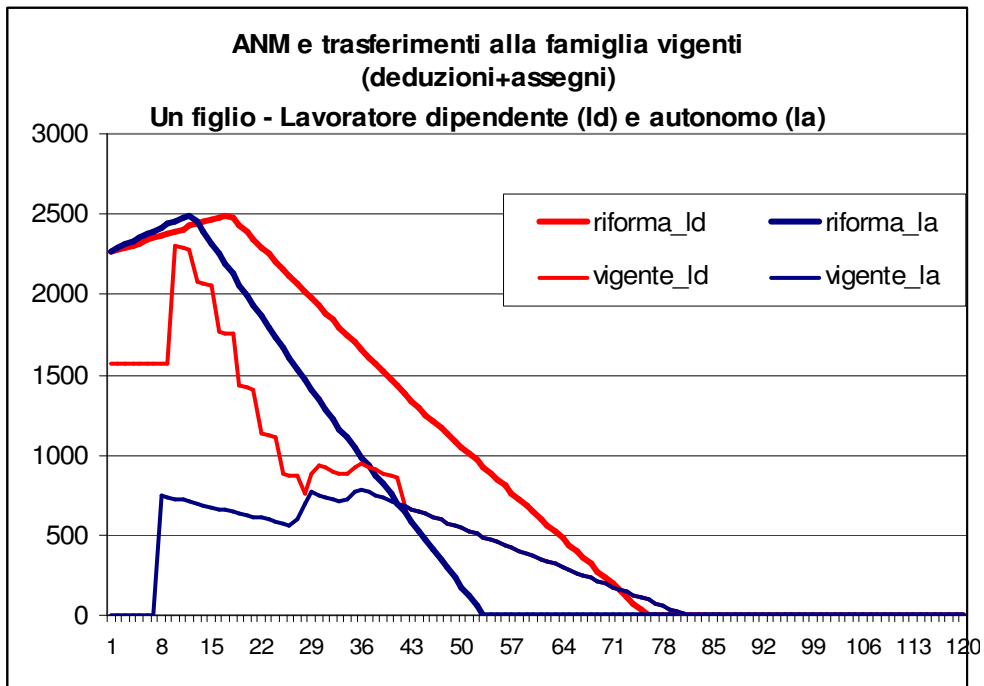
- L'assegno ANM è corrisposto al 25% delle famiglie italiane, l'83% delle famiglie con minori.
- Tra le famiglie con figli che percepiscono l'assegno, il 98% ha capofamiglia operaio, 85% impiegato, 55% dirigente; 62% lavoratore indipendente, 86% pensionato.
- L'assegno è percepito da tutte le famiglie con minori che appartengono al 40% più povero della popolazione; dal 94% delle famiglie del terzo quintile; dal 74% del quarto, dall' 8% del quinto.
- Gli effetti congiunti della riforma dell'assegno e dell'Irpef producono un miglioramento del reddito disponibile del 18% delle famiglie, del 60% di quelle con minori. La differenza è spiegata dalla variazione dell'Irpef.
- La distribuzione complessiva del reddito ha un miglioramento non trascurabile: l'indice di Gini passa dal 34,4 al 34%.
- Guadagnano dalla riforma il 90% delle famiglie con minori del primo decile; l'83% di quelle del secondo, il 79% del terzo, l'84% del quarto

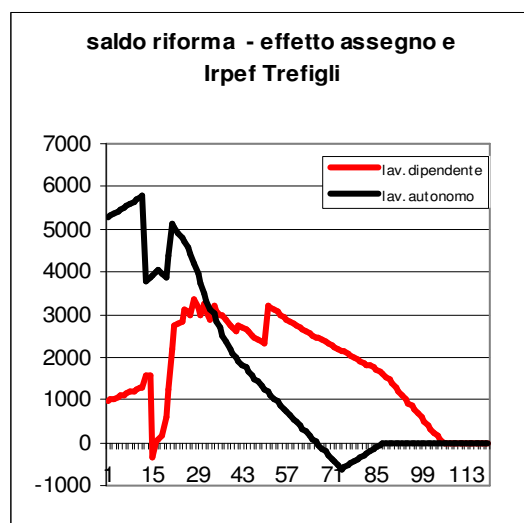
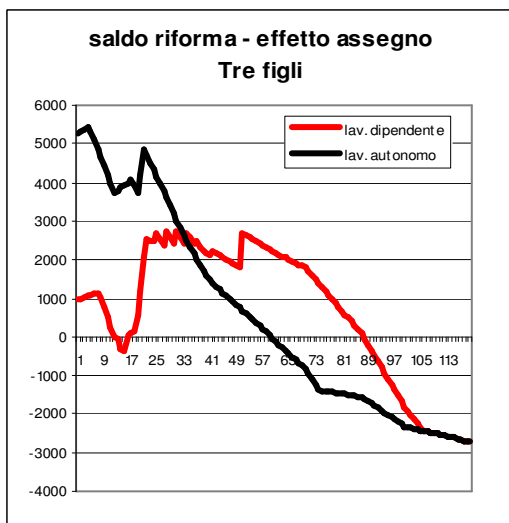
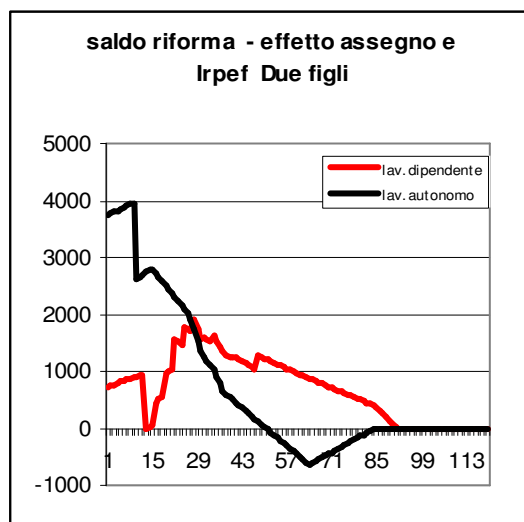
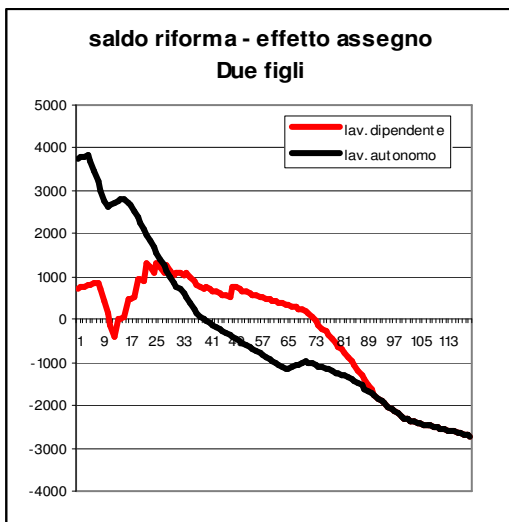
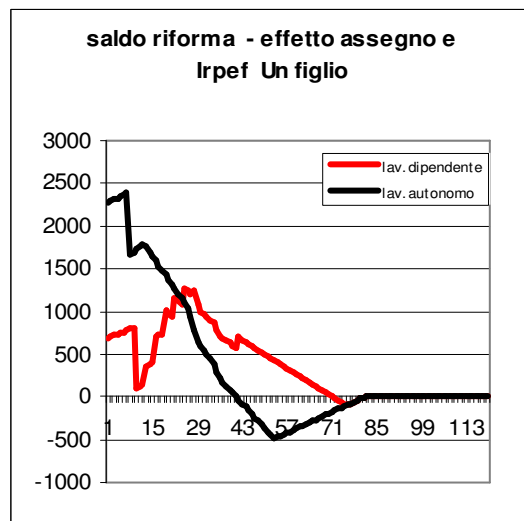
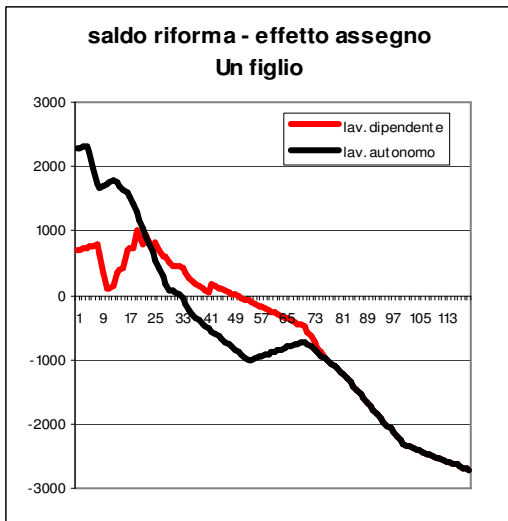


- I vantaggi della riforma sono relativamente più ampi per le famiglie il cui capofamiglia è lavoratore autonomo per le fasce di reddito più basse. Sono più favorevoli per famiglie con capofamiglia lavoratore dipendente per le famiglie con redditi medi. Le famiglie dei

dependenti più povere godono infatti già oggi di ANF e A3F.(v. figure)

- La variazione percentuale del reddito disponibile delle famiglie che guadagnano dalla riforma è fortemente a favore delle famiglie più povere.





10. Il problema dei disincentivi all'offerta di lavoro

Le obiezioni più forti degli economisti a programmi di sostegno dei redditi *selettivi* erogati sulla base di un indicatore di condizione economica *familiare* sono dettate dalla preoccupazione per gli effetti sulle aliquote marginali effettive, in particolare dei percettori di reddito all'interno della famiglia diversi dal primo. Il problema riveste un'importanza particolare, come noto, con riguardo alla componente femminile delle forze di lavoro. Gli obiettivi produttivistici di Lisbona (ampliare il tasso di partecipazione) si alleano con i punti di vista degli studiosi attenti agli aspetti di genere (disincentivi alla forza lavoro femminile a partecipare a lavoro remunerato nel mercato, partecipazione a cui è attribuito un valore di emancipazione in sé positivo nell'attuale fase storica). Il problema esiste e non è eludibile. Si tratta di valutare empiricamente la sua rilevanza.

Le aliquote marginali effettive (AME) rappresentano, come noto, la variazione del reddito disponibile (YD) di un'unità di analisi (individuo o nucleo), prodotta da una variazione del carico fiscale, tipicamente l'Irpef (T), o di benefici *means tested* (B), al variare di un unità marginale di reddito complessivo (YC).

$$AME = dYD/dYC$$

Ove il reddito disponibile $YD = YC - T(YC) + B(YC)$ con $T' > 0$ e $B' < 0$.

La misura empirica del disincentivo al lavoro non è semplice. La sua valutazione richiede il calcolo delle AME e quindi una stima dell'elasticità dell'offerta di lavoro alla variazione delle aliquote stesse. Entrambi i passi per accertare la rilevanza dell'effetto distorsivo presentano difficoltà di misura e margini di opinabilità non trascurabili.

Particolarmente delicata e complessa è la misura dell'elasticità dell'offerta di lavoro al variare dell'AME. E' tuttavia abbastanza condivisa l'idea che il disincentivo sia più forte per il *second earner* di un nucleo familiare, generalmente di sesso femminile. La misura dell'elasticità è però condizionata dalle tecniche econometriche utilizzate, dalla qualità dei dati, dalle caratteristiche istituzionali nazionali (v. ad esempio Aaberge, Colombino, Strom, 2000).

Relativamente più agevole è il compito di valutazione delle AME, anche se si possono avere difformi punti di vista riguardo alla misura dell'incremento di YC rilevante per il problema in oggetto.

In questa sede ci limiteremo ad alcune indicazioni solo sul secondo aspetto.

Effetti di disincentivo non sorgerebbero in presenza di imposte proporzionali e di programmi di trasferimento monetario universali. Ma abbiamo già argomentato che un obiettivo di questo tipo non è praticabile. La valutazione va quindi fatta non con riguardo ad un'ipotetica situazione ideale (flat rate tax più benefici universali) ma con riguardo alla situazione esistente o, in caso di più opzioni di riforma, al confronto fra queste sotto questo profilo.

L'AM soffre di entrambi i rischi di disincentivo ricordati: è selettivo e assume come criterio graduazione del beneficio l'ISEE, una misura di risorse economiche complessive del nucleo.

Due osservazioni sono però necessarie.

Gli effetti della riforma dipendono sia dal modo in cui è disegnato il programma di spesa, sia dal disegno dell'imposta progressiva sul reddito in vigore. La nostra proposta prevede anche modificazioni della struttura dell'Irpef. Va segnalato che questa scelta non rappresenta l'opzione ottimale, ma semplicemente quella che si discosta in minore misura dallo status quo, compatibilmente con obiettivi di finanziamento complessivo sopra descritti. Le indicazioni che daremo sono quindi condizionate a questa struttura di Irpef ed è possibile si possano esplorare riforme della stessa più efficienti.

In secondo luogo l'andamento delle AME dipende dalla scelta dell'ampiezza dell'incremento ipotizzato in YC.

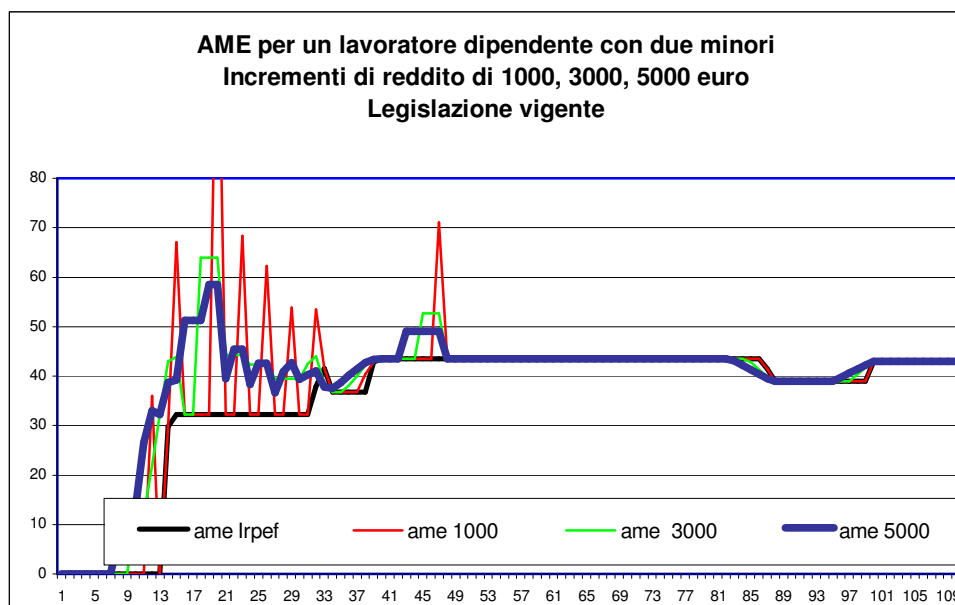
Come mostrano le due figure che seguono, la dimensione delle aliquote marginali effettive appare assai più regolare, soprattutto nella riforma, all'aumentare della misura dell'incremento di reddito.

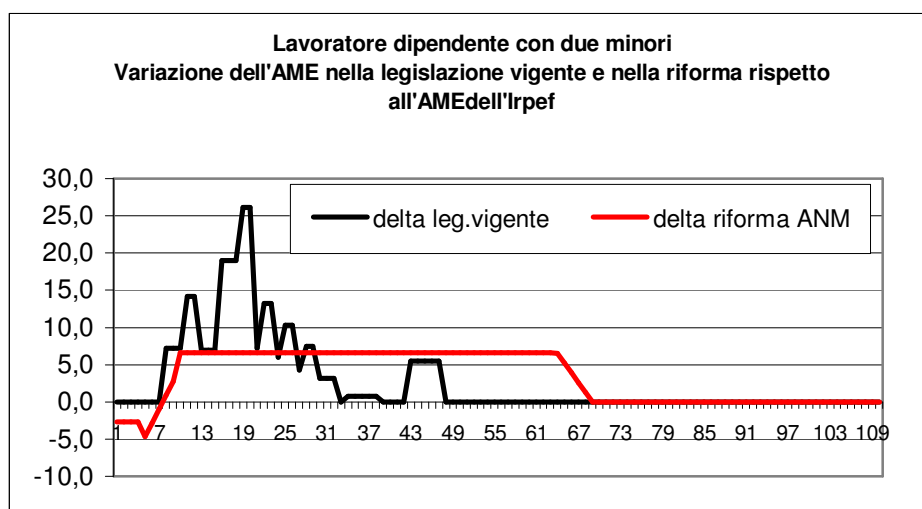
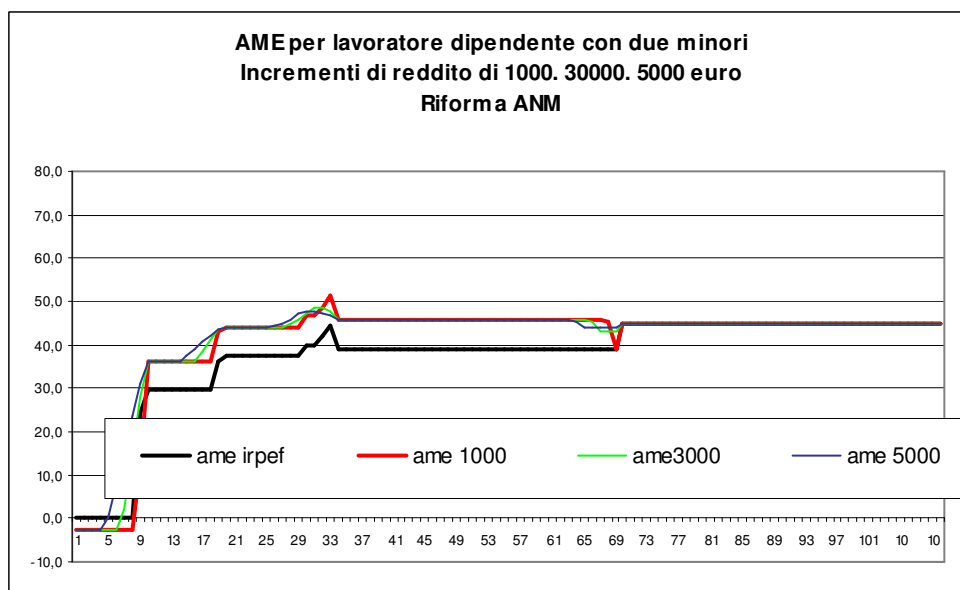
La riforma comporta tuttavia un significativo aumento delle aliquote marginali che è spiegato dalla sua generosità rispetto alla normativa vigente. L'aumento è però più regolare e uniforme, pari a 6,6 punti, a causa del tasso di decrescita dell'assegno.

Questo tipo di evidenza non è forse quella più appropriata per valutare situazioni familiari concrete. La scelta di decidere se lavorare o meno da parte di un soggetto che è fuori del mercato del lavoro è rilevante per un soggetto che faccia parte di un nucleo in cui già esiste un altro percettore di reddito.

Vediamo alcuni esempi con riferimento al caso in cui il *first earner* abbia un reddito di 25000-30000 euro e un membro della famiglia debba scegliere se partecipare al mercato del lavoro per un tempo di lavoro tale da generare un incremento del reddito complessivo di 5000 e di 10000 euro annui.

Le tabelle si riferiscono a diverse tipologie di composizione del nucleo in cui siano presenti 1, 2, 3 minori e calcolano l'aliquota media complessiva del nucleo e la sua variazione rispetto al caso di inattività.





La riforma comporta un'aliquota media netta (che include quindi anche i benefici dei trasferimenti monetari) più bassa nel caso della riforma. L'incremento dell'aliquota media per un guadagno addizionale di 5000 euro non supera mai i 3 punti percentuali.

Due figli uno minore

Reddito primo percettore	25000	25000	25000
Reddito secondo percettore	0	5000	10000
AM familiare vigente*	10,2	12,3	13,1
Delta AM		2,1	2,9
AM familiare riforma	8,9	10,2	11,8

Un figlio minore

Reddito primo percettore	25000	25000	25000
Reddito secondo percettore	0	5000	10000
AM familiare vigente*	15,2	16,7	16,5
Delta AM		1,5	1,3
AM familiare riforma	14,4	14,4	14,5
Delta AM		0	0,1

*la deduzione per figli è attribuita la primo percettore

Tre figli uno minore

Reddito primo percettore	30000	30000	30000
Reddito secondo percettore	0	5000	10000
AM familiare vigente*	9,7	11,3	12,1
Delta AM		1,6	2,4
AM familiare riforma	10,4	11,4	12,8
Delta AM		1	2,4

*la deduzione per figli è attribuita la primo percettore

Si può quindi azzardare la conclusione che gli effetti di disincentivo, con riferimento ai casi più sensibili, non dovrebbero essere particolarmente elevati.

Conclusione

Una riforma dei trasferimenti monetari ispirata al principio dell'universalismo selettivo sembra possibile. Essa consente di realizzare un assetto dei trasferimenti monetari alle famiglie per tutti i cittadini coerente con un modello di welfare evoluto, fondato su un unico assegno

ai minori, che unifica tutti gli istituti vigenti. Il costo finanziario della riforma potrebbe essere affrontato anche nella situazione difficile di finanza pubblica attraversata dal nostro paese, a condizione di recuperare il gettito dell'imposta personale perso con il secondo modulo della riforma Tremonti attraverso un'appropriata riforma della struttura delle aliquote. Questa riforma consentirebbe altresì di disporre di ulteriori risorse per completare i programmi di welfare sociale nel campo dei servizi o finanziare un reddito minimo di inserimento.

Ragioni di costo inducono a utilizzare un criterio di selettività che è realizzato in funzione della condizione economica del nucleo familiare, misurata dall'ISEE opportunamente riformato.

La riforma comporta un miglioramento non trascurabile della distribuzione del reddito disponibile familiare equivalente. I vantaggi sono relativamente più ampi per le famiglie il cui capofamiglia è lavoratore autonomo per le fasce di reddito più basse e per le famiglie con capofamiglia lavoratore dipendente per le famiglie con redditi medi.

I problemi connessi al disincentivo che un assegno di tipo selettivo e graduato sulla condizione economica familiare può generare sull'offerta di lavoro non vanno trascurati. Tuttavia, adottando una definizione appropriata e realistica della misura delle aliquote marginali effettive, la riforma non comporta, in media, un inasprimento delle stesse, mentre realizza una significativa razionalizzazione di quelle implicite nella legislazione vigente.

Riferimenti bibliografici

- Aaberge, R., Colombino, U., Strom, S., 2000, *Social Evaluation of Alternative Basic Income Schemes in Italy*, WP, Child n.12.
- Baldini, M., Bosi, P., Matteuzzi, M., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma*, Rivista delle Politiche Sociali, n.2.
- Chiappori, A, 1992, *Collective Labour Supply and Welfare*, Journal of Political Economy.
- Franco, D., Sartor, N., 1993, *Stato e famiglia*, Milano, Angeli
- Levy, O., Lietz, C., Sutherland, H., 2006, *A Basic Income for Europe's Children?*, Euromod WP n.EM4.
- Toso, S., 2000, *Selettività e universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in Toso, S., a cura, *Selettività e assistenza sociale*, Angeli, Milano,