

RIORDINARE LE MISURE PER I FIGLI A CARICO IN ITALIA. LA PROPOSTA DELL'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE

Stefano Lepri*

Oggi vi sono in Italia ben 12 misure diverse a sostegno dei figli a carico; questo, oltre a costituire un fattore di complicazione, presenta aspetti di non equità tra i cittadini, garantendo in misura maggiore gli occupati con lavoro dipendente e penalizzando gli incapienti. Si propone una misura universalistica con blanda selettività che assorba le misure attuali e determini, sul modello di molti Paesi europei, un assegno per ciascuno figlio a carico. Questa misura contribuirebbe anche a contrastare uno dei fattori che in Italia più contribuiscono all'insorgenza della povertà, maggiormente diffusa tra le famiglie numerose.

LA SITUAZIONE ATTUALE E IL DIBATTITO PARLAMENTARE

Le misure di sostegno per i figli a carico oggi in Italia si caratterizzano per la loro complessità e iniquità. Nei decenni, e fino ai giorni nostri, la legislazione si è infatti via via arricchita di nuove provvidenze senza un chiaro disegno di razionalizzazione, con il risultato di una vera e propria giungla di misure, che si sommano o si elidono a seconda della condizione lavorativa, reddituale, patrimoniale. Alcune misure sono per tutti, altre poco selettive, altre molto selettive. Non tutte sono tra loro cumulabili e alcune sono assicurate fino al limite delle dotazioni previste. Al momento sono in vigore molte misure:

1. l'assegno al nucleo familiare, ri-

servato a lavoratori dipendenti, domestici, pensionati e iscritti alla gestione separata; non copre quindi le prestazioni di lavoro autonomo. Risulta a carico dei datori di lavoro, anche se larga parte di questo onere è stato negli anni trasferito a carico della fiscalità generale;

2. le detrazioni per figli a carico, consentite a condizione di non essere in condizione di incapacienza e quindi, paradossalmente, escludenti quanti ne avrebbero maggior bisogno;
3. il Reddito d'inclusione sociale (Rei), misura fortemente selettiva per il contrasto alla povertà a favore in particolare di nuclei familiari con figli minori a carico;
4. l'assegno per il nucleo con tre figli minori;

5. la maggiorazione di detrazione forfetaria per le famiglie con quattro o più figli;
6. il "bonus mamma", concesso in unica soluzione a tutti i nuovi nati;
7. il "bonus bebè", un sostegno selettivo su base ISEE della durata massima di tre anni;
8. il "bonus asilo nido o assistenza domiciliare": un contributo per pagare la retta dell'asilo nido, pubblico o privato, mentre i genitori di bambini affetti da gravi patologie croniche possono usufruire di un sostegno per le spese di assistenza domiciliare;
9. la detrazione per il nido, alternativa al bonus nido;
10. il voucher per babysitter o asilo nido consente alle madri lavoratrici, anche autonome, di

*] Senatore della Repubblica. Dopo alcuni anni di lavoro come ricercatore e imprenditore sociale, dal 1997 al 2005 è Assessore alle politiche sociali e sanitarie del Comune di Torino. È Consigliere regionale in Piemonte dal 2005 al 2013 quando viene eletto Senatore della Repubblica per il Partito Democratico. È Vicepresidente del Gruppo PD del Senato e membro della XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale). Si è occupato principalmente di sanità, welfare e terzo settore. <http://www.stefanolepri.it/>.

A.S. 1476 – D.D.L. “DELEGA AL GOVERNO PER RIORDINARE E POTENZIARE LE MISURE A SOSTEGNO DEI FIGLI A CARICO”

Il contributo previsto per ciascun figlio è pari a:

- 200 € al mese per figlio a carico fino a 3 anni
- 150 € al mese per figlio a carico fino ai 18 anni
- 100 € al mese per figlio a carico dai 18 ai 25 anni

Il contributo è:

- Pieno, per le famiglie con ISEE sino a 30 mila euro (72% del totale delle famiglie italiane)
- Progressivamente ridotto, per le famiglie con ISEE tra 30 e 50 mila euro (18% delle famiglie italiane)
- Escluso, per le famiglie con ISEE superiore a 50 mila euro (10% delle famiglie italiane)

Assorbe le diverse misure oggi esistenti come assegni familiari (escludono coloro che non hanno un lavoro dipendente, costo 6.2 miliardi) le detrazioni per i figli a carico (escludono gli incapienti, costo 8.8 miliardi), l'assegno ai nuclei con tre figli minori (esclude chi ha uno o due figli), il bonus bebè e il bonus mamma.

richiedere un contributo economico in sostituzione anche parziale del congedo parentale, per pagare baby-sitter o asilo nido;

11. un Fondo per rilasciare garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari che concedono prestiti alle famiglie con bambini piccoli;
12. i contributi previdenziali per aiuto domestico e baby sitter, deducibili dal reddito complessivo, limitatamente alla quota a carico del datore di lavoro.

L'elenco delle misure sopra elenca fornisce il senso (potremmo meglio dire il non senso) seguito dal legislatore. Gli assegni familiari sono stati pensati con un approccio solo lavoristico ed entro lo schema del lavoro dipendente. Le detrazioni per figli a carico sono previste nella presunzione della piena occupazione, quindi non considerando le condizioni d'incapienza. La loro attuazione ha visto di continuo, negli anni, ritocchi e modifiche, con il risultato di un'incredibile complessità nella gestione.

A ciò si aggiunga l'alto grado di sensibilità da parte dell'opinione pubblica e dell'elettore rispetto a modifiche delle provvidenze pub-

bliche in vigore. Anche negli ultimi anni si è quindi preferito aggiungere ulteriori misure, che hanno aumentato la dotazione pubblica complessiva senza tuttavia cambiare la percezione collettiva di inadeguatezza del sostegno pubblico per i figli a carico.

Proprio al fine di superare tali limiti, al Senato della Repubblica è in discussione un disegno di legge delega (A.S. 1473) depositato nel 2014, di mia iniziativa e sottoscritto da una cinquantina di colleghi, al fine di riordinare e potenziare le misure di sostegno per i figli a carico, con l'obiettivo di riconoscere un assegno unico e universale. Dopo un lungo e completo iter di audizioni in Commissione finanze, sono stati depositati gli emendamenti, per cui oggi il testo emendato è quello da considerare per gli approfondimenti.

LE SOLUZIONI ADOTTATE A LIVELLO INTERNAZIONALE

In quasi tutti gli Stati europei sono previsti sussidi per ciascun figlio a carico, con soluzioni molto diverse, ma quasi tutti riconducibili allo schema di un *Universal Child Benefit*. I criteri prevalenti sono l'universalismo o comunque una bassa

selettività, per cui l'aiuto è concesso indipendentemente dalla condizione economica, patrimoniale, lavorativa, di stato civile. I sussidi sono un complemento del reddito per compensare parzialmente il costo di mantenimento rappresentato da uno o più figli. Quasi sempre le misure sono finanziate con la fiscalità generale.

In Gran Bretagna il *Child Benefit* è ottenuto senza limiti di reddito, anche se chi ha il reddito sopra una certa soglia paga un'imposta su quanto ricevuto. Il *Child Tax Credit* opera invece per via fiscale, consentendo di detrarre parte delle spese dei servizi per l'infanzia. In Germania è previsto un assegno familiare che non dipende dal reddito dei genitori, di circa 200 euro mensili, a cui sono aggiunti ulteriori contributi per gestire con flessibilità i congedi parentali.

Il *quoziente familiare* francese calcola l'imposta sul reddito in funzione delle persone fiscalmente a carico. Le entrate del nucleo familiare sono sommate e poi divise per il numero dei componenti, in modo da tassare non il reddito unitario percepito, bensì il reddito disponibile per ogni componente la famiglia. L'effetto è quello di una riduzione della progressività, poi-

ché ad ogni porzione di reddito si applica l'aliquota relativa alla sola porzione, più bassa di quella applicabile al reddito complessivo. In Francia sono anche previsti assegni familiari a favore dei genitori con almeno due figli.

Negli altri Stati europei sono a vario titolo erogati sussidi per ogni figlio, con blanda o nulla selettività, a cui sovente sono aggiunti, in vario modo, detrazioni fiscali.

Anche il Canada ha recentemente adottato un *Universal Child Care Benefit*, puntando anche a combattere, attraverso una misura universale, la condizione di povertà dei minori.

In generale, i diversi Paesi occidentali intervengono preferendo la concessione di un sussidio statale mensile in denaro, rispetto a vantaggi fiscali. Questi ultimi, se previsti, sono utilizzati prevalentemente per favorire l'acquisto di prestazioni di cura ed educative per i minori, anche per dinamizzare il mercato dei servizi e garantire l'emersione fiscale dei corrispettivi.

FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEL DISEGNO DI LEGGE

Il Disegno di legge in discussione al Senato della Repubblica si rifà quindi alle pratiche già in vigore in altre nazioni e parte da un'idea chiara: chiunque abbia figli, a prescindere dalla sua condizione, non può essere lasciato solo nel mantenerli. Una parte di questo costo dovrebbe essere a carico della fiscalità generale, per cui i genitori, salvo i nuclei particolarmente benestanti, avrebbero diritto non solo ad alcuni servizi che hanno carattere universalistico (scolastici e sanitari in particolare), ma anche a una dote statale in denaro per ogni

figlio a carico. Un diritto che prescinde dal fatto che i genitori abbiano reddito o meno, che siano lavoratori dipendenti o meno. L'assegno unico e universale per i figli sarebbe quindi anzitutto una forma di *redistribuzione* a favore di quei genitori che oggi lo Stato non aiuta o aiuta troppo poco.

La proposta avrebbe poi il pregio della *semplificazione*: tutte le attuali misure di trasferimento diretto e indiretto in denaro, eccetto quelle per sostenere i servizi, verrebbero abolite e assorbite dall'unico assegno per i figli. Ogni mese esso verrebbe erogato sul conto corrente dei genitori o direttamente in busta paga, così che siano meglio percepiti il suo valore e la sua destinazione vincolata per i figli. Ogni figlio sarebbe beneficiario della stessa cifra, senza applicazione di scale di equivalenza, pur con importo diverso a seconda dell'età.

Il terzo obiettivo è riferibile alla *certezza* e alla *durata* della misura, al fine di favorire la natalità: darebbe a tutti, ai disoccupati ma anche

agli occupati oggi stabili, ma domani chissà, la certezza di un contributo sicuro. Il genitore saprebbe prima, e anche di fronte a una gravidanza non programmata, che fino a quando il figlio sarà grande potrà sempre contare su una dote sicura e puntuale.

Le misure che sarebbero abrogate

La proposta di legge prevede l'abrogazione dell'*assegno al nucleo familiare*, delle *detrazioni per figli a carico*, dell'*assegno per il nucleo con tre figli minori*, della *maggiorazione di detrazione forfetaria per le famiglie con quattro o più figli*, del *bonus mamma*, del *bonus bebè*. Resta riconosciuta la necessità di interventi aggiuntivi solo in quanto destinati a specifici bisogni, attività o destinatari.

La detrazione per coniuge a carico non viene considerata in questa sede e quindi non è oggetto di proposta abrogativa.

Denaro vs. servizi?

La concessione dell'assegno non





prevede alcun utilizzo vincolato e lascia quindi ai genitori di valutarne l'opportuna destinazione.

Le altre misure oggi previste per l'acquisto di servizi (per *baby sitter*, nidi, educatori, insegnanti, assistenti familiari, ecc.) non sono oggetto della proposta ma dovrebbero essere mantenute, pur razionalizzate, preferibilmente in forma di sgravio fiscale, anche per assicurare la loro emersione a fini fiscali. Nulla tuttavia esclude, anzi, che l'assegno unico e universale possa essere utilizzato, anche o solo, nell'acquisto di servizi accreditati.

Le diverse fasce d'età

Si prevede nel disegno di legge l'applicazione del nuovo assegno unico e universale in misura superiore per il figlio a carico fino al compimento del terzo anno di età. Si considera figlio a carico anche il nascituro dal settimo mese di gravidanza. Tali indicazioni consentono di sostituire gli attuali *bonus mamma e bebè*, orientati ad un maggior sostegno per il nascituro e il neonato.

L'applicazione della misura sarebbe invece ridotta dal compimento della maggiore età fino e non oltre il compimento del ventiseiesimo anno di età. Ciò in quanto tale soglia massima d'età è già oggi prevista per gli *assegni familiari* e le *deduzioni per figli a carico*. Si noti come in molte nazioni le provvidenze cessino con il compimento della maggiore età.

La stessa dote per ogni figlio

Al di là delle diverse fasce d'età, il disegno di legge prevede la concessione dello stesso importo per ogni figlio, senza tener conto del loro numero. Non è stato quindi adottato nella proposta il principio contenuto nell'ISEE, per cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero di figli. La scelta di riconoscere la stessa dote è ispirata a criteri di semplicità, ma anche alla considerazione per cui l'intervento dello Stato contribuisce solo in parte, minoritaria, al costo del mantenimento. In tal modo si applica quindi il principio di sostenere le famiglie numerose,

nella misura in cui esistono, pur limitate, economie di scala.

La selettività prevista

La proposta prevede una *blanda selettività* su base ISEE: l'applicazione del beneficio è prevista in modo pieno fino a una soglia ISEE del nucleo familiare pari a 30.000 euro annui. Al di sopra, si applicherebbe una progressiva riduzione del beneficio, per scaglioni successivi, fino all'azzeramento con ISEE a 50.000 euro annui. Il calcolo dell'ISEE avverrebbe secondo le disposizioni riservate alle prestazioni agevolate rivolte a minorenni. L'ISEE sarebbe quindi utilizzato solo per selezionare l'accesso al beneficio, al pari di molte altre prestazioni sociali agevolate.

Clausola di salvaguardia

È prevista l'adozione di adeguati strumenti di compensazione a favore dei nuclei familiari al di sotto della soglia ISEE pari a 50.000 euro annui, qualora il trattamento riconosciuto per effetto del meccanismo di selettività sopra richiamato risulti inferiore a quello percepito dai medesimi in riferimento a benefici di carattere permanente alla data di entrata in vigore della presente legge. Analoghe clausole, pur ancora non indicate negli emendamenti, dovranno essere introdotte per assicurare almeno il beneficio delle somme oggi percepite dalle famiglie numerose, anche in quanto tutelate dalla Costituzione.

Dalle simulazioni condotte emerge infatti la possibilità che, anche con un significativo aumento delle dotazioni previste, possano esservi fasce, pur molto limitate, di nuclei familiari che vedrebbero ridursi i benefici che oggi sommano da più misure. La clausola di salvaguardia assicura quindi che nes-

sun nucleo familiare veda ridotto il volume dei trasferimenti di cui oggi beneficia. Si tratterebbe pertanto di una riforma strutturale, che tuttavia non tocca i diritti cosiddetti acquisiti.

LA DOTAZIONE ECONOMICA NECESSARIA E ALCUNE PRIME SIMULAZIONI

Sommando tutte le misure oggi in vigore e che verrebbero abrogate, lo Stato italiano impegna già circa sedici miliardi all'anno per i figli a carico. Con quattro miliardi aggiuntivi (previsti nel disegno di legge) si è stimato un contributo per ogni figlio a carico di 150 euro mese *pro capite* dal settimo mese di gravidanza e fino a tre anni; di 125 euro dai tre anni fino ai diciotto; di 100 euro dai diciotto ai venticinque anni. Con sei miliardi si arriverebbe invece a 200, 150 e 100 euro mese *pro capite*, a seconda delle tre fasce di età.

Sono invece circa due i miliardi che servirebbero per eliminare i residui oneri a carico delle imprese per gli assegni familiari: negli emendamenti si prevede infatti il progressivo superamento della contribuzione per gli assegni familiari a carico del datore di lavoro. Complessivamente la riforma a regime, per una sua sostenibilità e per le clausole di salvaguardia previste, necessiterà di circa otto miliardi aggiuntivi di euro, rispetto a quelli oggi stanziati: non potrà che essere un processo pluriennale a consentire il raggiungimento di tale importo.

Si consideri al riguardo che una parte della copertura potrebbe arrivare da verosimili risparmi nell'applicazione Reddito d'inclusione, nella misura in cui l'assegno unico e universale sia in gra-

do di fare uscire il nucleo familiare da una condizione di povertà assoluta.

Secondo nostre prime stime, fondate sull'attuale composizione dei redditi e dei patrimoni, circa i tre quarti delle famiglie godrebbero oggi del contributo pieno. Vi sarebbe poi una fascia intermedia che ne beneficerebbe in parte via via decrescente; solo l'ultimo decile più ricco sarebbe escluso dal beneficio.

UNA MISURA TOTALMENTE A CARICO DELLA FISCALITÀ GENERALE

Tra i vantaggi della riforma, vi sarebbe anche quello di rendere chiaro e semplice il sistema di finanziamento, che si propone diventi interamente a carico della fiscalità generale. Oggi infatti gli assegni familiari sono ancora in parte a carico dei datori di lavoro, anche se alcuni tagli al cosiddetto *cuneo fiscale*, realizzati con le leggi 388/2000 e 266/2005, hanno progressivamente ridotto i loro oneri, portando l'aliquota dal precedente 2,48% all'attuale 0,68%. Secondo una cifra stimata dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio oggi, su un totale di circa 6,2 miliardi di costo degli assegni familiari, i datori di lavoro contribuiscono per non più di 2 miliardi.

Si tratta quindi di una scelta ragionevole e che va completata, anche tenendo conto delle scelte fatte nella gran parte dei Paesi occidentali, dove la misura non è a carico delle imprese. Sarebbe poi sanata la disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori autonomi, poiché questi ultimi non sono e non sarebbero chiamati a contribuire al nuovo assegno per i figli.

PERCHÉ È PREFERIBILE L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE RISPETTO AD ALTRE PROPOSTE

Il dibattito sulle misure a sostegno dei figli in Italia vede posizioni diversificate. Per molto tempo è stata sostenuta la necessità di adottare il modello francese del *quoziente familiare* e anche recentemente tale soluzione è stata riproposta nel dibattito politico. Oltre che estremamente costosa in termini di minori entrate per l'erario, essa sconta soprattutto il limite di ridurre fortemente l'effetto di progressività delle imposte sulle persone fisiche, rivelandosi quindi contraria al principio costituzionale. Non a caso in Francia sono previste ulteriori imposte sulle proprietà, al fine di recuperare l'effetto di progressività fiscale.

La proposta del cosiddetto *fattore famiglia* è oggi sostenuta da molta parte dell'associazionismo familiare. Essa prevede la costituzione di una *no tax area*, cioè di una dote riconosciuta per il mantenimento dei figli, che verrebbe sottratta dall'imponibile su cui calcolare le imposte sul reddito delle persone fisiche. Anche questa proposta, tuttavia, pur in maniera inferiore, determinerebbe un effetto di riduzione della progressività fiscale. A ciò si aggiunga l'impossibilità di applicare questo modello nel caso di incapienza, salvo prevedere un'imposta negativa sul reddito i cui effetti sarebbero comunque stigmatizzanti.

Sia il *quoziente familiare*, sia il *fattore famiglia* scontano inoltre il limite di operare attraverso la leva fiscale, senza quindi rendere evidente, se non indirettamente, il contributo statale al mantenimento dei figli. L'assegno unico e uni-



versale, al contrario, rende esplicito il valore del sostegno economico riconosciuto, nella misura in cui esso viene incassato a parte e ogni mese dal genitore, magari con l'esplicita indicazione del nome del figlio a favore del quale il beneficio viene erogato.

L'assegno unico e universale consente poi l'applicazione integrale del principio costituzionale della progressività fiscale e rispetta comunque pienamente gli articoli della Costituzione italiana che prevedono di favorire la natalità e le famiglie numerose.

Infine, la preferenza verso un *Universal Child Care Benefit* trova riscontro anche nelle scelte fatte dalla gran parte dei Paesi occidentali, che hanno appunto adottato, pur con diverse forme, tale modello.

L'impatto sulle politiche di contrasto alla povertà

L'approvazione della proposta finora illustrata avrebbe anche un forte impatto sul contrasto alla povertà, in quanto consentirebbe di beneficiare di un sostegno statale di importo superiore a quello oggi

previsto con il reddito d'inclusione (Rei), almeno limitatamente ai figli a carico. Inoltre esso sarebbe riconosciuto a tutti e quindi anche a quanti, in condizione di povertà pur non estrema, superano, pur di poco, le soglie ISEE oggi previste dal Rei.

Più in generale, la concessione dell'assegno unico segnerebbe l'uscita da una condizione di stigma, poiché la misura verrebbe riconosciuta a tutti. E i minori beneficerebbero della misura in quanto figli, non in quanto poveri.

Si tratterebbe quindi di una grande riforma, capace anche di operare nel verso dell'equità e nel rispetto dei principi sanciti all'articolo 3 della Costituzione italiana.

CONCLUSIONI

Si intende, in sintesi, finanziare interamente con la fiscalità generale parte del costo di mantenimento dei figli, così da rimuovere almeno in parte l'ostacolo economico a crescere i propri figli, facendo in modo che la misura sia semplice (superando tutti gli attuali sussidi e bonus da sostituire con l'as-

segno unico), equa (per tutti, tranne i ricchi) e certa (si riceve in denaro ogni primo del mese per tutti gli anni in cui il figlio è a carico). La riforma verosimilmente ridarebbe slancio alla natalità e fiducia ai giovani, che vedrebbero ridotto l'ostacolo economico a diventare, magari più volte, papà e mamma. Favorirebbe inoltre la domanda interna di servizi e beni per i figli, spesso prodotti in prossimità dei luoghi di vita, e quindi lo sviluppo dell'economia.

La proposta, per essere efficace, necessita di un notevole incremento nella dotazione complessiva; non a caso la copertura della legge è inevitabilmente, al momento, imprecisa. Si dirà che tutto questo costa molto. È vero, ma dobbiamo decidere le priorità. E se questa è una priorità dobbiamo prevedere – come è stato fatto in altri campi in questi anni – un riequilibrio delle entrate e della spesa pubblica. Abbiamo uno dei più bassi tassi di natalità del mondo, non possiamo continuare a far finta di nulla.

Il provvedimento, salvo ripensamenti dell'ultima ora, non sarà approvato in questa legislatura, pur avendo avuto numerose e dirette dichiarazioni di apprezzamento, sia tecniche che politiche. Il motivo sta nella consapevolezza circa la necessità di garantire un significativo aumento delle dotazioni e nel tempo piuttosto lungo necessario per approvare i decreti legislativi e ministeriali, ossia per applicare la misura.

Si può comunque ritenere che la proposta, poiché largamente approfondita, ancorché migliorabile e se le condizioni politiche lo consentiranno, possa diventare una delle grandi riforme della prossima legislatura.