

**DEMOCRATICI DI SINISTRA**

Seminario nazionale

***L'amica di famiglia:*  
verso una legge quadro a sostegno delle responsabilità  
familiari**

Roma, 10 ottobre 2003

**Il sostegno economico-monetario alle responsabilità familiari:  
un'ipotesi di riforma.**

ERMANNIO GORRIERI  
LUCIANO GUERZONI

# **Il sostegno economico-monetario alle responsabilità familiari: un'ipotesi di riforma.**

ERMANNIO GORRIERI - LUCIANO GUERZONI

## **Premesse**

1. Si considera qui un solo aspetto di una politica di sostegno alle responsabilità familiari: quello relativo al mantenimento, alla cura e all'educazione dei figli. Altri specifici interventi debbono essere ovviamente previsti per le esigenze delle famiglie comprendenti figli o altri membri portatori di handicap; altri ancora per l'assistenza agli anziani.

L'intervento pubblico a favore dei genitori con figli a carico (intendendosi come tali quelli di età inferiore ai 18 anni) si giustifica come concorso della società ai costi di produzione del capitale umano: funzione, questa, di interesse generale, che non può essere scaricata solo sulle spalle delle famiglie.

A questa ragione primaria si può aggiungere la preoccupazione per le conseguenze dell'evoluzione della stratificazione per classi di età della popolazione, dovuta, da un lato all'allungamento della vita e, dall'altro, al crollo e poi al ristagno delle nascite. Quest'ultimo fenomeno è originato da una molteplicità di cause d'ordine culturale e sociale, alimentate anche, sia pure in minima parte, dal messaggio antinatalista implicito nel graduale e pressoché totale azzeramento dei provvedimenti a favore delle famiglie nel corso del ventennio 1975-95.

2. Non costituisce risposta, neppure parziale, a questi problemi il ritorno, ora di moda, ai premi di natalità: i costi del mantenimento dei figli si prolungano per tutto il periodo in cui essi sono a carico e non si risolvono con provvedimenti *una tantum*.

Nessuna efficacia, inoltre, può avere un premio di 500 o mille euro per influenzare le decisioni delle coppie in ordine alla procreazione.

3. La politica di sostegno alle responsabilità familiari deve articolarsi in una pluralità - coordinata e sistematica - di misure concernenti, tra l'altro, la compatibilità fra la cura dei figli e il lavoro nel mercato, l'offerta di adeguati servizi sociali, le politiche abitative, l'organizzazione degli orari e dei tempi della città, il raccordo tra scuola e famiglie.

4. Accanto alle aree d'intervento citate, non ha secondaria importanza il sostegno economico dei bilanci familiari. Questo viene realizzato principalmente per due vie: a) l'offerta di servizi sociali e la politica tariffaria per il loro godimento; b) le agevolazioni monetarie (sgravi fiscali e trasferimenti di reddito).

L'efficacia dell'offerta dei servizi sociali e la modulazione del concorso dei cittadini al loro costo presuppongono che questi siano disponibili ovunque. Primaria importanza assume dunque, a sostegno e ad integrazione del ruolo insostituibile che compete alle famiglie, l'estensione di un adeguato standard di servizi a tutto il territorio nazionale, dando attuazione alla *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (L. 328/2000).

Per rispettare e valorizzare il ruolo delle famiglie occorre perseguire un giusto equilibrio fra l'offerta di servizi e il sostegno economico-monetario. Non si deve, infatti, trascurare un importante aspetto delle esigenze della vita familiare: quello di vedersi riconosciuta e valorizzata quella libertà e autonomia nel gestire i propri compiti e le proprie risorse, che è caratteristica della nuova cultura di responsabilizzazione del cittadino. Lo stesso sostegno monetario deve esser rispettoso di tale autonomia di gestione. Sono perciò da evitarsi erogazioni ad utilizzazione vincolata, specie quando assumano la forma della deduzione dal reddito imponibile di determinate spese invece di altre.

5. Qualsiasi politica direttamente finalizzata al sostegno dei costi familiari per la cura e l'educazione dei figli non può prescindere dalla scarsità delle risorse disponibili. Il semplice allineamento della spesa per il sostegno monetario alla famiglia in Italia (1 per cento del PIL) alla media europea (2,2 per cento del PIL) comporta un onere aggiuntivo di circa 13 miliardi di euro (26mila miliardi di vecchie lire).

Sembra inevitabile ispirarsi al criterio formulato, a suo tempo, dalla Commissione Onofri : " una scelta equilibrata fra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività nell'erogazione delle prestazioni".

Questo criterio risponde anche ad un elementare principio di equità sociale: non ci si può limitare a ridurre la sperequazione orizzontale (fra chi ha figli e chi non ne ha); ben più gravi sono le sperequazioni verticali, derivanti dalle elevate disuguaglianze nelle condizioni economiche delle famiglie (pure a parità di figli).

Anche in ordine al problema demografico, è opportuno tener presente che l'incentivazione monetaria alla procreazione incide in misura scarsamente rilevante ed è quindi inefficace nei confronti di coppie a reddito elevato e del tutto inadeguato per le coppie che, pur animate da generosità verso la vita, incontrano nelle ristrettezze economiche un oggettivo ostacolo al soddisfacimento delle loro aspirazioni.

6. Le condizioni di vita degli individui sono largamente influenzate dalla situazione economica della famiglia. A maggior ragione ciò è vero nel caso dei figli minori.

Per la modulazione sia delle prestazioni monetarie in favore delle famiglie, sia del concorso degli utenti al costo dei servizi è necessario utilizzare l'*Indicatore della situazione economica* (ISE o ISEE). Il corretto funzionamento di questo istituto è essenziale per l'equità degli interventi e per evitare abusi. Occorre dunque un monitoraggio continuo dell'ISE e la tempestiva adozione delle necessarie correzioni alla normativa che l'ha istituito e che tuttora lo disciplina.

## L'ipotesi di riforma

7. La riforma qui presentata si propone quattro obiettivi:

- a) l'universalizzazione delle prestazioni, ora categoriali, assumendone come destinatari tutti i cittadini;
- b) l'applicazione di criteri di selettività in base alla situazione economica dei destinatari e/o al numero dei figli;
- c) l'eliminazione degli effetti negativi dell'incapienza;
- d) l'unificazione dei trasferimenti di reddito in una sola prestazione.

### **A** - Le detrazioni fiscali: rimodulazione e assegno sostitutivo

8. Le detrazioni d'imposta per i figli a carico vengono mantenute: si tratta di un istituto in vigore da oltre settant'anni, con una prassi consolidata di applicazione.

Si esclude la sostituzione delle detrazioni con deduzioni dal reddito: in un sistema con pluralità di scaglioni e di aliquote, le deduzioni producono sgravi crescenti al crescere del reddito - a causa delle aliquote marginali che si applicano ad una medesima somma deducibile - privilegiando così i titolari dei redditi più elevati. Si dovrà pertanto abbandonare la riforma fiscale Tremonti, che fa leva sulle deduzioni.

Non si prevedono aumenti dell'importo delle detrazioni: esse assorbono, già oggi, una quota elevata delle risorse disponibili.

Inoltre, l'istituto non permette l'applicazione di criteri di selettività in base alla situazione economica del nucleo familiare, avendo l'Irpef carattere individuale. Adottare modulazioni del valore delle detrazioni in base al reddito individuale di un solo genitore determinerebbe una redistribuzione perversa. Per questa ragione vengono abrogati i tetti di reddito individuali vigenti (come previsti dalla legge 289/2002, art. 2).

9. L'attuale dispersione a pioggia, in misura uguale per tutti i contribuenti, di oltre 5 milioni di euro produce un importo della detrazione molto limitato (43 euro mensili).

Per evitare questo risultato, essendo impraticabili diversificazioni in base alla situazione economica dei destinatari, viene adottata una **rimodulazione delle detrazioni in relazione al numero dei figli a carico**, nel senso di ridurre l'importo della vigente detrazione spettante in ugual misura a tutti i contribuenti e, nello stesso tempo, di aumentare l'importo delle detrazioni per i figli a carico oltre il primo. Questo per incoraggiare il superamento della barriera del figlio unico.

10. Per porre rimedio al fenomeno dell'incapienza, viene riconosciuto agli interessati non un credito d'imposta, ma un **assegno sostitutivo**, a carico dell'Amministrazione finanziaria e gestito dall'INPS.

## **B** - I trasferimenti monetari: l'assegno per i figli

11. Per quanto concerne i trasferimenti monetari, viene istituita un'unica prestazione universale, denominata **assegno per i figli**, finanziata dalla fiscalità generale, con conseguente eliminazione del contributo dell'1,68 per cento sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

Vengono soppressi l'assegno al nucleo familiare (ANF), l'assegno per i nuclei con tre o più figli (AF3) e i vecchi assegni familiari per i lavoratori autonomi.

Sono titolari del diritto all'assegno per i figli tutti i cittadini residenti, che provvedono con continuità alla cura e all'educazione di figli minori ed equiparati, con essi conviventi. Il diritto è esteso agli immigrati extra-comunitari con permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni.

12. L'importo dell'assegno è crescente in relazione al numero dei figli minori e decrescente in base al valore complessivo dell'ISE (*Indicatore della situazione economica*) del nucleo familiare. Ai fini della normativa sull'assegno per i figli, il nucleo familiare, risultante dalla certificazione anagrafica, comprende i minori e i genitori o assimilati con essi conviventi.

Gli importi degli assegni sono indicati in una sola tabella, modulata per classi di ISE familiare e per numero di figli minori.

Tale modulazione riduce la sperequazione orizzontale, dovuta all'esistenza o meno, nel nucleo, di figli minori e al loro numero. Con maggiore incisività riduce la sperequazione verticale, fra nuclei di diversa situazione economica.

13. La corresponsione dell'assegno, affidata all'INPS, decorre dal 1° luglio di ogni anno al 30 giugno dell'anno successivo. L'importo dell'assegno è calcolato sulla base dell'ISE relativo all'anno solare precedente. L'importo dell'assegno e i valori che delimitano le classi di ISE sono rivalutati annualmente in misura pari all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

L'utilizzo dell'ISE è accompagnato da un'adeguata revisione delle norme vigenti sulla base del monitoraggio circa la loro efficienza ed equità.

*NOTA. Per farsi un'idea, vagamente approssimativa, dell'onere gravante sul bilancio pubblico in conseguenza dell'adozione dell'assegno per i figli, si può partire dall'ipotesi che i valori e la modulazione del nuovo assegno restino uguali a quelli vigenti per l'ANF (prescindendo dalla svalutazione del 13 per cento subita dal 1998 al 2003). In questo caso, l'onere aggiuntivo per lo Stato può essere così stimato (milioni di euro):*

- assunzione a carico dello Stato del gettito contributivo	+ 2.800
- risparmio per l'esclusione delle coppie senza figli	- 620
- estensione dell'assegno ai cittadini oggi non fruanti (stima)	+ 2.500 (?)

<b>NOTA INFORMATIVA: GLI ISTITUTI VIGENTI PER IL SOSTEGNO MONETARIO</b>
---

1. Gli istituti vigenti direttamente finalizzati al sostegno monetario per le responsabilità familiari sono principalmente due:
  - a) la detrazione d'imposta per i figli a carico;
  - b) l'assegno al nucleo familiare (ANF);Di minor peso economico sono:
  - c) l'assegno a favore dei nuclei con 3 o più figli (AF3);
  - d) i vecchi assegni familiari per i lavoratori autonomi.Non rientra fra gli istituti per i figli il Reddito minimo garantito, di cui sono destinatarie persone e famiglie povere, indipendentemente dalla presenza o meno di figli.
  
2. La detrazione per ogni figlio a carico è di 516 euro all'anno, corrispondente a 43 euro mensili (83.000 lire). I figli per i quali i contribuenti godono della detrazione sono poco meno di 10 milioni. L'onere, in termini di perdita di gettito, è di circa 5.150 milioni di euro (tenendo conto degli effetti, peraltro minimi, dei tetti di reddito previsti dalla legge finanziaria 2002).
  
3. L'ANF (regolato dalla legge 153/1988) è percepito dai nuclei familiari nei quali i redditi di lavoro dipendente e di pensione da lavoro dipendente costituiscono almeno il 70 per cento del reddito complessivo.  
I nuclei beneficiari dell'ANF sono circa 4.180.000, cifra nella quale rientrano (per un'anomalia delle legge) anche 1.500.000 coppie senza figli. Il costo complessivo è di circa 4.950.000 euro (9.580 miliardi di lire) compresa la spesa per l'assegno alle coppie senza figli, che è stimabile intorno a 620 milioni di euro (1.200 miliardi di lire).  
L'onere complessivo è finanziato in parte dai contributi gravanti sulle buste paga dei lavoratori dipendenti privati (1,68 per cento) per un ammontare complessivo di circa 2.800.000 euro (5.420 miliardi di lire); il costo dell'ANF è quindi finanziato per il 57 per cento dalla contribuzione e per il 43 per cento dal Tesoro.  
Le soglie di esclusione (tetti di reddito imponibile familiare, al di sopra dei quali cessa il diritto all'ANF) vanno da 39.463 euro (76 milioni di lire) per i nuclei con un figlio solo a 53.349 euro (103 milioni di lire) per i nuclei con 5 o più figli minori.  
Sul totale dei nuclei percettori dell'ANF, il 27 per cento ha redditi familiari inferiori alla soglia della povertà.
  
4. L'assegno a favore dei nuclei con 3 o più figli minori (AF3), istituito con la finanziaria 1999, è una misura di modesta entità, 103 euro mensili (200.000 lire), ma importante perché rappresenta il primo tentativo di superare il carattere

categoriale degli attuali assegni. Secondo il Rapporto 2001 della Commissione sull'esclusione sociale, hanno beneficiato della prestazione 223mila famiglie nel 1999 e 244mila nel 2000. La spesa a carico del Tesoro è stata rispettivamente di 280 e 300milioni di euro (538 e 583 miliardi di lire)

5. I vecchi assegni familiari, rimasti in vita dopo la riforma del 1988, sono corrisposti (a) per ogni figlio dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri attivi o pensionati; (b) per ogni figlio di artigiani e commercianti pensionati. L'importo dell'assegno è di 10,21 euro mensili (19.760 lire). I figli beneficiari della prestazione sono circa 690.000 e l'onere complessivo è di 82 milioni di euro.
6. I valori relativi agli istituti vigenti sono evidenziati nella tabella che segue (stime).

Prestazione	Costo complessivo (milioni di euro)	Numero beneficiari		Beneficio mensile per figlio (euro)
		Nuclei (migliaia)	Figli (migliaia)	
Detrazioni	5.100		10.000	43
ANF	4.947 <sup>(1)</sup>	2.680 <sup>(2)</sup>	4.400	85 <sup>(3)</sup>
<i>di cui da contribuzione</i>	<i>2.800</i>			
AF3	301	244		112
Vecchi AF	82		690	10

1. Compresi 620 destinati a coppie senza figli.

2. Escluse 1.500 coppie senza figli.

3. Valore medio. Per la prima classe di reddito familiare (nuclei meno abbienti): valore medio 125 euro; per l'ultima classe inclusa: valore medio 20 euro.