

Gli assegni familiari in Italia: effetti redistributivi

Rita Di Biase

RPS

fuori dal tema

In questo lavoro vengono analizzati l'assegno per il nucleo familiare – Anf – e i «vecchi» assegni familiari, preesistenti all'introduzione dell'Anf avvenuta nel 1988, in quanto strumenti importanti, essenzialmente il primo, di sostegno dei redditi familiari nel sistema di welfare italiano. L'Anf è una quota rilevante della spesa per «famiglia e maternità», anche se per questa finalità l'Italia spende una voce residuale della spesa sociale e circa la metà della media dei paesi europei. Ripercorrendo l'evoluzione normativa dei due istituti dalle loro origini emergono effetti sul ruolo delle prestazioni, sugli obiettivi redistributivi, sull'entità dell'impegno finanziario pubblico a favore dei carichi familiari. Nel contesto attuale, nonostante si sia consolidato il ruolo assistenziale dell'Anf, il cui finanziamento è quasi completamente fiscalizzato, permane la natura categoriale dell'azione pubblica di sostegno. Le stime dell'impatto

redistributivo delle due prestazioni monetarie, effettuate con il modello Itaxmod dell'Isae, indicano che sono importanti gli effetti dell'Anf a favore dei redditi medio-bassi, dei redditi dei dipendenti dell'agricoltura e dell'edilizia e dei lavoratori residenti nel Mezzogiorno. Risultano invece modesti gli effetti redistributivi dei «vecchi» assegni, che continuano ad essere in quota fissa per ciascun beneficiario, di importo estremamente contenuto e per di più condizionati a requisiti molto selettivi. Entrambi gli assegni andrebbero ripensati, secondo modalità di integrazione degli strumenti di prelievo (detrazioni fiscali) e di spesa (trasferimenti monetari); è anche importante estendere l'offerta di prestazioni di servizi reali ai cittadini, ancora carenti nel sistema di welfare italiano, il cui ruolo è essenziale nel sostenere le responsabilità familiari e contrastare la povertà.

1. Introduzione

Gli assegni familiari sono ancora considerati una componente quantitativamente rilevante del sistema di welfare italiano per il sostegno dei redditi familiari, sebbene la loro importanza sia costantemente diminuita nel tempo.

In Italia negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante accanto ai trasferimenti monetari è stato svolto dalle agevolazioni fiscali (detrazioni e deduzioni) per familiari a carico previste nell'ambito dell'Irpef. Queste ultime hanno assunto dimensioni, in termini di risorse assorbite, di gran lunga più rilevanti dei trasferimenti monetari. In questo saggio, tuttavia, l'interesse è posto sugli interventi di spesa all'interno del welfare (gli assegni) piuttosto che sulle agevolazioni fiscali. Si evidenzia peraltro l'esigenza di un coordinamento fra i due istituti di sostegno alle famiglie che seguono ancora logiche separate.

I dati più recenti indicano che le erogazioni a favore delle famiglie, corrisposte dagli enti di previdenza, dallo Stato e da altre istituzioni pubbliche, sono costituite per oltre l'84% dall'Anf. Nell'ambito delle prestazioni di protezione sociale in denaro per le funzioni «famiglia e maternità» gli assegni assorbono oltre la metà della spesa.

In questa analisi si presta attenzione anche ai «vecchi» assegni familiari, rimasti in vigore dopo l'introduzione dell'Anf, avvenuta nel 1988. Sono erogazioni a favore dei lavoratori autonomi dell'agricoltura e dei pensionati ex lavoratori autonomi, presentano requisiti per l'erogazione più selettivi degli Anf, importi del sussidio in quota fissa, modesti e che sono stati rivalutati soltanto fino al 1980.

Finalità del lavoro è l'esame delle caratteristiche di queste due prestazioni monetarie alle famiglie dalle loro origini, seguendo le principali modifiche normative, risultate significative con riguardo all'Anf e trascurabili per i «vecchi» e simbolici assegni; per questi ultimi quindi scaturiscono problemi di equità e di scarsa efficienza della spesa alimentata.

Si è cercato di valutare per entrambe le prestazioni gli effetti redistributivi e a tal fine sono stati utilizzati i dati relativi all'indagine campionaria della Banca d'Italia sul reddito delle famiglie italiane.

Lo studio è organizzato come segue: nella seconda sezione viene analizzata l'evoluzione della normativa riguardante gli assegni familiari; la terza sezione si sofferma sulla disciplina vigente sugli Anf e sui «vecchi» assegni, si quantifica l'onere a carico dello Stato e si confrontano indicatori di spesa per prestazioni sociali alla famiglia nei paesi dell'Ue; la quarta sezione presenta le stime dell'impatto redistributivo delle due prestazioni monetarie per tipologie socio-economiche dei beneficiari; l'ultima sezione richiama il recente dibattito sui problemi irrisolti e contiene alcune considerazioni conclusive.

2. *Un po' di storia sul sostegno dei carichi familiari*

Negli anni '30, l'introduzione dell'assicurazione per carichi familiari si colloca alla fine del processo di creazione del sistema italiano di sicurezza sociale e tale ritardo trova riscontro anche in altri paesi, come la Francia e la Gran Bretagna, in quanto è assegnata un'importanza prioritaria ad altre misure, volte ad alleviare situazioni di difficoltà generate, ad esempio, dalla disoccupazione, dalla malattia e dalla vecchiaia. Nella sicurezza sociale italiana, la forma istituzionale prevalente prima dell'introduzione dell'Anf è quella dell'assicurazione obbligatoria per categoria professionale: il diritto alla prestazione è subordinato all'esistenza di un rapporto di lavoro regolare, non è invece rilevante il criterio della cittadinanza. Il finanziamento dell'assicurazione è principalmente a carico dei datori di lavoro¹.

Il sistema della capitalizzazione è prevalente: i contributi confluiscono in fondi gestiti da enti previdenziali i cui rendimenti servono ad erogare le prestazioni. Si tratta di caratteristiche che, ad eccezione della capitalizzazione, si ritroveranno nella normativa successiva sugli assegni familiari, in particolare fino al 1988, mentre la natura categoriale della prestazione si è perfino rafforzata nel regime attuale.

Nel corso del tempo la disciplina di questa prestazione è stata modificata in modo sostanziale e si sono quindi avuti vari effetti: sul ruolo della prestazione, da previdenziale ad assistenziale; sugli obiettivi redistributivi; sulla natura sempre più categoriale dell'istituto; sull'incidenza della spesa in rapporto alla spesa sociale complessiva e al Pil e sulla tipologia dei beneficiari. In questa sezione l'evoluzione della disciplina dei trasferimenti monetari alle famiglie è ordinata per periodi, individuando le principali modifiche normative che riflettono il mutamento negli obiettivi perseguiti, con il passaggio da politiche di marcata incentivazione demografica, a politiche volte al perseguimento di obiettivi di equità orizzontale e verticale e/o a politiche con finalità di integrazione salariale e/o di contrasto della povertà. Nel ripercorrere le vicende passate si rileva, tra l'altro, nel corso del tempo una riduzione dell'impegno finanziario del settore pubblico per il sostegno dei carichi familiari attraverso i trasferimenti monetari.

¹ Anche nell'assetto normativo vigente, l'Anf è finanziato con contributi a carico dei datori, proporzionali alla retribuzione, che dal 2006 sono quasi completamente fiscalizzati. Il finanziamento degli assegni familiari (preesistenti all'Anf e mantenuti in vigore) continua ad essere interamente a carico dello Stato.

2.1 Dagli anni '30 alla metà degli anni '60

L'assicurazione per i carichi familiari è introdotta nel 1934² nell'ambito di accordi sindacali che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro allo scopo di sostenere l'occupazione³. L'erogazione degli assegni è inizialmente limitata agli operai dell'industria e tende a compensare, per le famiglie con almeno due figli a carico, la riduzione del reddito dovuta alla modifica di orario.

Inizialmente sembra prevalere l'obiettivo dell'equità verticale, in quanto attraverso il sussidio, di importo unitario uguale per ogni figlio, oltre il primo, si intendono migliorare le condizioni economiche delle famiglie operaie numerose che con la riduzione dell'orario di lavoro vedono diminuire il loro reddito. Nel 1935 gli assegni sono estesi anche agli operai dell'industria con un solo figlio a carico⁴. Negli anni 1936-37⁵ si erogano assegni a tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dal reddito, dalla qualifica e dall'orario di lavoro e in tal modo il sostegno alle famiglie con persone a carico è rivolto ad un più ampio numero di beneficiari. Inoltre nel 1937, l'importo unitario dell'assegno cresce con il numero dei figli⁶, rendendo così palesi anche gli obiettivi di incentivazione demografica.

Nel 1940⁷ sono inclusi nella categoria dei beneficiari anche il coniuge e i genitori a carico. Il ridotto potere d'acquisto della maggior parte delle famiglie, a causa degli eventi bellici, aveva accresciuto il numero di lavoratori dipendenti per i quali la presenza di figli e di altri familiari a carico poteva essere causa di povertà. In questa situazione una redistribuzione fra famiglie con lo stesso reddito, ma con diversi carichi familiari, poteva mitigare tali condizioni di disagio economico e rendeva coincidenti gli obiettivi di equità orizzontale e verticale.

² È l'accordo sindacale dell'11 ottobre fra la Confederazione degli industriali e quella degli operai dell'industria con il quale si istituisce la Cassa nazionale per gli assegni familiari degli operai dell'industria.

³ L'evoluzione dell'assicurazione dalle origini fino alla fine degli anni '80 viene qui esaminata sulla base dei lavori di Franco e Sartor, 1990; Franco, 1991; Franco e Sartor, 1992; Matteuzzi, 1996; Monacelli, 1998.

⁴ Il beneficio è abrogato nel 1944 con d.l. 9.11.1944, n. 307 e una parte dell'onere di finanziamento è posta a carico dello Stato.

⁵ Con accordi interconfederali del 22 agosto e del settembre 1936 e contratto collettivo del 20 gennaio 1937.

⁶ Fino al 1944, in seguito torna ad essere indipendente dal numero dei figli.

⁷ Legge 6.8.1940, n. 1278.

La gestione degli assegni è affidata, a partire dalla loro introduzione, all'Inps ed è finanziata da contributi ripartiti tra datori e lavoratori⁸. Dal 1940 e fino ai nostri giorni i contributi sono versati soltanto dai datori⁹ e viene istituita la «Cassa unica per gli assegni familiari» (Cuaf), con contabilità separata per i vari settori dell'economia e le diverse professioni, ma con possibilità di compensazione tra i vari risultati di gestione. Le aliquote e gli importi delle prestazioni sono differenziati per settori, accentuando il carattere professionale degli assegni, in contrasto con i criteri universalistici che entravano in applicazione nello stesso periodo in Gran Bretagna.

Nel 1945 la disciplina degli assegni è estesa anche ai dipendenti pubblici con l'istituzione dell'«aggiunta di famiglia» che è un'integrazione allo stipendio¹⁰.

Nello stesso anno sono introdotti i massimali¹¹ alla base di contribuzione che limitano fortemente la redistribuzione verticale operata dalla prestazione, quella cioè dai lavoratori con retribuzioni relativamente elevate ai lavoratori con retribuzioni inferiori.

Su questi effetti e in particolare sull'opportunità di abolire il massimale verte il dibattito alla fine degli anni '40, poi ripreso all'inizio degli anni '60¹². La presenza del massimale è giustificata, per analogia con l'esistenza del massimale contributivo per le prestazioni pensionistiche, da chi ritiene si debba consentire ai lavoratori di disporre di risorse da dedicare a forme previdenziali libere e aggiuntive. Contro il massimale contributivo c'è chi sostiene, come il Cnel, che contrasta con «i principi di mutualità e solidarietà dell'assicurazione per gli assegni familiari, in ragione dei quali le retribuzioni più elevate devono sopperire al mantenimento delle prestazioni che le retribuzioni più

⁸ Inizialmente l'aliquota a carico del datore di lavoro cresce notevolmente per le ore che eccedono le quaranta settimanali, ma già dal 1936 viene scisso il legame tra assegni e contributi da un lato e orario di lavoro dall'altro.

⁹ L'aliquota di contribuzione nel settore industriale risulta elevata, intorno al 20% delle retribuzioni fino ai primi anni '70, si riduce al 6,2% negli anni '80 e resta invariata anche in seguito all'introduzione dell'Anf nel 1988.

¹⁰ D.lgs. n. 722/1945. Le caratteristiche sono descritte in Ricci, 2008 p. 85.

¹¹ Restano in vigore fino al 1974.

¹² Nel 1947 il ruolo degli assegni familiari viene esaminato per la prima volta dalla Commissione per la riforma della previdenza sociale; la Relazione della Commissione è stata pubblicata nel 1948 a cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Nei primi anni sessanta è esaminato dal Cnel e si concretizza nel 1963 nella *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*.

basse da sole non avrebbero potuto consentire» (Cnel, 1963). L'opportunità di abolire il massimale tiene conto anche degli effetti, considerati distorsivi, nell'incentivare l'utilizzo del lavoro straordinario e l'impiego di lavoratori specializzati e ben retribuiti rispetto a quello di lavoratori con retribuzioni più basse (Steve, 1967).

Tra gli altri argomenti di dibattito va segnalato lo scarso consenso all'estensione degli assegni ai lavoratori autonomi, ritenuta prematura, anche per motivi pratici e di semplificazione di gestione della prestazione; tuttavia è considerata desiderabile l'estensione ai lavoratori dell'agricoltura e ai lavoratori dipendenti percettori di prestazioni temporanee sostitutive del salario o di pensioni e rendite per inabilità, allo scopo di sostenere i redditi più modesti.

In definitiva, nel dibattito gli obiettivi di equità verticale sono considerati rilevanti, c'è invece un esplicito rigetto dell'utilizzo degli assegni per finalità demografiche. Tuttavia, l'impatto del dibattito si traduce con lentezza in proposte concrete.

Negli anni successivi si verificano ripetute rivalutazioni degli importi degli assegni con provvedimenti riguardanti separatamente i lavoratori dei vari settori dell'economia.

Dal 1935 al 1942 lo sviluppo degli assegni familiari è molto accentuato relativamente alle altre prestazioni erogate dall'Inps; nel 1942 gli assegni coprono il 70% delle prestazioni erogate dall'istituto e rappresentano il 2,2% del Pil, contro lo 0,15% nel 1935.

Nel testo unico del 1955¹³ è riordinata la normativa sugli assegni familiari, si mantiene la Cuaf su nove settori professionali (ridotti a tre nel 1961 con l. n. 1038) e si introduce l'indicizzazione degli assegni ai prezzi (abolita dalla legge 1038/1961). Nel 1961 con la stessa legge n. 1038 i lavoratori sono divisi in due sole categorie ai fini della determinazione dell'importo degli assegni e del livello delle aliquote contributive¹⁴. La Cuaf registra un sostanziale equilibrio fino agli anni '60, mediante ripetuti aggiustamenti delle aliquote e delle prestazioni e ciò evita forme di redistribuzione con l'esterno, ossia con le altre gestioni dell'Inps.

Nel 1964 gli assegni sono estesi a soggetti diversi dai lavoratori dipendenti in attività: ai lavoratori in Cassa integrazione guadagni e ai lavoratori disoccupati.

¹³ D.p.r. 30 maggio 1955, n. 797.

¹⁴ Nella l. 17.10.1961, n. 1038, le due categorie sono: da un lato, l'industria, l'agricoltura, il commercio, le professioni e l'artigianato; dall'altro, il credito, le assicurazioni e i servizi tributari appaltati.

Il peso degli assegni familiari sulle prestazioni complessive erogate dall'Inps scende sotto il 40% alla fine degli anni cinquanta. L'incidenza degli assegni sul Pil che aveva raggiunto il suo massimo nel 1953, pari al 2,7%, oscilla intorno al 2,5% fino al 1962; tale livello è notevolmente superiore a quello degli anni successivi, soprattutto per l'elevato potere d'acquisto degli assegni.

2.2 *Dalla fine degli anni '60 alla metà degli anni '80*

I meccanismi redistributivi analizzati subiscono rilevanti modifiche sul finire degli anni '60 e negli anni '70. Nel 1967¹⁵, in conformità alle proposte del Cnel del 1963, l'erogazione degli assegni è estesa ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, a compartecipanti familiari e piccoli coloni e il finanziamento è a carico dello Stato.

A fronte dell'estensione della platea dei beneficiari, il numero degli assegni erogati dalle pubbliche amministrazioni aumenta soprattutto dal 1966 al 1974, ma a causa del ridursi del potere d'acquisto del singolo assegno l'espansione della spesa complessiva risulta modesta in termini reali. L'incidenza degli assegni familiari sulle prestazioni sociali complessive (in denaro e in natura) si riduce dal 26% del 1960 al 13% nel 1970 (Franco e Sartor, 1990, p. 96).

Con la riforma tributaria del 1974 gli assegni sono assoggettati all'imposta sul reddito delle persone fisiche; dal 1978 è sancita la completa esenzione fiscale degli assegni.

Inoltre nel 1974 è abolito il tetto contributivo¹⁶ accentuando la redistribuzione verticale delle risorse, dai lavoratori con alte retribuzioni a quelli con basse retribuzioni. Sempre nel 1974 gli assegni familiari sono sostituiti alle precedenti quote di maggiorazione delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'Inps. Nel settore dell'industria le aliquote contributive sono ridotte di 1 punto percentuale¹⁷ e resteranno invariate fino al 1995.

A fine anni '70 si realizza un costante eccesso dei contributi rispetto alle prestazioni e viene quindi indebolito il legame tra specifica contribuzione e specifica prestazione previdenziale, e si determinano avanzi nella Cuaf che sono utilizzati per finanziare altre gestioni deficitarie

¹⁵ L. 14.7.1967, n. 585.

¹⁶ L. 16.4.1974, n. 114.

¹⁷ Con la l. 845/1978 sono fissate al 6,2% delle retribuzioni nel settore industriale.

dell'Inps. Inoltre, la perdita di potere d'acquisto degli assegni rispetto alle retribuzioni attenua il loro ruolo di contrasto della povertà e di fatto diventano solo strumenti di differenziazione fra soggetti con pari reddito e un diverso numero di persone a carico, accentuando gli effetti di equità orizzontale.

Dalla fine degli anni '60 ai primi anni '80, alla rapida evoluzione normativa nelle altre prestazioni sociali si contrappone una certa stabilità del regime degli assegni. Questi, infatti, vengono a rappresentare «una sorta di residuo di un assetto molto diverso del sistema previdenziale, in cui altri obiettivi erano ritenuti prioritari» (Franco e Sartor, 1990, p. 99).

A partire dal 1983 sono istituiti gli assegni familiari integrativi¹⁸, corrisposti soltanto per i figli a carico con età inferiore a 18 anni, finanziati con imposte anziché con contributi a carico dei datori di lavoro. La finalità di questa prestazione è di compensare le famiglie con redditi modesti e maggiori carichi per il minore grado di copertura all'inflazione del meccanismo della contingenza. Per la prima volta gli importi decrescono al crescere del reddito familiare¹⁹, privilegiando l'obiettivo di equità verticale, e crescono con il numero di figli a carico. Si interrompe sia la consuetudine di erogare assegni di importo costante²⁰ e sia quella di finanziarli con contributi a carico dei datori di lavoro. Inoltre la condizione di «carico» non rappresenta più il solo requisito per la corresponsione degli assegni.

Nel 1984²¹ viene stabilito che anche l'erogazione degli assegni ordinari sia subordinata a limiti di reddito familiare del percettore e al numero dei suoi figli. Una misura, giustificata da esigenze di contenimento della spesa pubblica, e che di fatto rende esplicito il perseguimento di obiettivi di equità verticale in favore di soggetti con redditi bassi o medio bassi e allenta ulteriormente il legame tra le prestazioni e i contributi, rafforzando il ruolo assistenziale delle prestazioni.

Nel 1986²² viene attuato il riordino della materia e per gli assegni ordinari sono stabiliti limiti di reddito differenziati per tipologia di nucleo familiare, per dimensione della famiglia, e in base alla presenza di

¹⁸ L. 25.3.1983, n. 79.

¹⁹ Gli assegni integrativi sono corrisposti soltanto se il reddito da lavoro dipendente rappresenta almeno il 70% del reddito familiare (l. n. 79/1983).

²⁰ Salvo che per i familiari diversi dai figli e coniugi. Infatti per entrambe le tipologie familiari, gli importi restano uguali.

²¹ L. 27.12.1983, n. 730.

²² L. 28.2.1986, n. 41.

componenti inabili al lavoro, o alle condizioni anagrafiche della famiglia (vedovi, divorziati, separati o nubili). I limiti di reddito familiare²³ sono stabiliti annualmente dalla Legge finanziaria in ragione del tasso di inflazione programmato.

I cambiamenti apportati dalla normativa sugli assegni familiari nel 1983-86 agli effetti redistributivi delle prestazioni sono diversi per le varie tipologie di nuclei e comportano anche inconvenienti. Risultano favorite le famiglie con figli minorenni e la presenza di un figlio minorenne a carico in più, allargando le dimensioni nel nucleo familiare, determina l'aumento degli importi degli assegni erogati alle altre persone a carico. Tra gli inconvenienti, va segnalata l'anomalia derivante dalla coesistenza del doppio criterio (del «carico», o dipendenza economica del familiare dal capofamiglia e quello del bisogno familiare) a cui è subordinata l'erogazione degli assegni. Infatti, se il reddito del nucleo è modesto, ma i figli lavorano e non risultano a «carico», il sostegno pubblico al nucleo viene a mancare e anche se è soddisfatto il requisito in termini di reddito familiare²⁴.

Nel 1987 tutti i limiti di reddito sono rivalutati e nonostante ciò l'incidenza degli assegni familiari sul Pil si riduce leggermente. Le innovazioni apportate negli anni '80, rendendo più selettivo l'istituto degli assegni, si riflettono sul numero degli assegni familiari erogati dalla Cuaf dell'Inps: in progressiva riduzione dalla metà degli anni '70, passano da 10,6 milioni nel 1983 a 8,2 nel 1985 e a 5,6 milioni di unità nel 1987 (Franco e Sartor, 1990, p. 102).

L'incidenza degli assegni familiari erogati dalle amministrazioni pubbliche in percentuale delle prestazioni sociali complessive continua a ridursi da circa il 6% nel 1980, al 4,7% nel 1983, al 3,8% nel 1985 e al 3,1% nel 1988 (*ivi*, pp. 97-98).

Le prestazioni per gli assegni familiari in percentuale del Pil oscillano intorno al 2,5% negli anni '50 e '60, si collocano intorno all'1,5% nel 1974-76 e a circa lo 0,8% fino al 1983. Nel 1985 gli assegni erogati sono pari allo 0,6% del Pil e allo 0,5% dal 1986 al 1988 (*ibidem*).

²³ La l. 41/1986 nell'art. 23 precisa che il reddito familiare è costituito dal reddito del soggetto interessato, del coniuge non legalmente ed effettivamente separato, dei figli ed equiparati minori di età e dei soggetti a carico aventi diritto agli assegni familiari.

²⁴ Questo inconveniente è tuttora presente negli assegni familiari rimasti in vigore, per alcune categorie di beneficiari, anche in seguito all'istituzione dell'Anf nel 1988.

2.3 Il 1988: introduzione dell'Anf

L'Anf è istituito nel 1988²⁵, sostituisce gli assegni ordinari e integrativi preesistenti e rappresenta una prestazione monetaria a sostegno delle famiglie dei lavoratori dipendenti e a quelle dei pensionati da lavoro dipendente i cui redditi risultino inferiori a determinati limiti, aggiornati ogni anno dalla legge.

Le modalità di finanziamento della prestazione restano ad esclusivo carico dei datori di lavoro (contributi proporzionali alle retribuzioni) anche se l'aliquota è stata ridotta in più occasioni fino ad essere quasi completamente fiscalizzata nel 2006²⁶.

L'assegno spetta ai lavoratori dipendenti, privati e pubblici, in attività, ai titolari di pensione derivante da lavoro dipendente e ai titolari di prestazioni a sostegno del reddito (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità, malattia ecc.)²⁷. A partire dal 1998²⁸, possono beneficiare dell'assegno anche gli iscritti alla Gestione separata dei lavoratori autonomi dell'Inps (collaboratori coordinati e continuativi e liberi professionisti) purché privi di altra copertura previdenziale obbligatoria e non titolari di pensioni²⁹.

La disciplina dell'Anf esclude i lavoratori autonomi dell'agricoltura³⁰ e i pensionati ex lavoratori autonomi, ai quali continua ad essere ero-

²⁵ L. 13.5.1988, n. 153.

²⁶ Nel 1997 era stata ridotta dal 6,2 al 2,48% (d.m. 21.2.1996), dal 2001 è stata portata all'1,68% (l. 388/2000), e dal 2006 è pari a 0,68% (l. 266/2005), che è l'aliquota tuttora vigente. Le aliquote a carico dei datori di lavoro artigiani e commercianti, dei titolari di imprese agricole e delle cooperative sono già nei primi anni '70 inferiori a quelle di tutti gli altri datori di lavoro e a partire dal 2001 (l. 388/2000) sono completamente fiscalizzate.

²⁷ «In conformità alla giurisprudenza, sono ammessi a percepire l'Anf, anche i piccoli coloni e i compartecipanti familiari, il cui reddito derivante dalla relativa attività deve essere equiparato a quello derivante da lavoro dipendente ai fini del raggiungimento della percentuale di almeno il 70% del reddito familiare complessivo» (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 1992, vol. III, p. 116). L'Anf spetta anche ai lavoratori con contratto di part-time.

²⁸ L. 449/1997 e circolare Inps n. 47/1999.

²⁹ Nel 1999 l'Anf si sostituisce al «vecchio» assegno familiare per i caratisti, gli armatori e i proprietari armatori imbarcati su navi da pesca (l. 449/1997 e circolare Inps n. 61/1999).

³⁰ Sono esclusi anche i piccoli coltivatori diretti, per le giornate di lavoro autonomo con le quali integrano quelle di lavoro agricolo dipendente (Inps, 2008a).

gato il «vecchio» assegno familiare, sulla base della normativa valida per gli assegni ordinari, in vigore prima del 1988³¹.

La definizione di nucleo rilevante per avere diritto all'assegno include: il richiedente; il coniuge (non legalmente separato); i figli minorenni (o equiparati) o maggiorenni (se inabili al lavoro); i fratelli, sorelle e i nipoti del richiedente (minorenni o maggiorenni ma inabili al lavoro) che siano orfani di entrambi i genitori e privi di diritti a pensioni di reversibilità³².

L'importo dell'Anf varia in relazione alla composizione del nucleo familiare ed è inversamente correlato al reddito complessivo familiare, purché quest'ultimo sia costituito per almeno il 70% da reddito di lavoro dipendente o da prestazione derivante da lavoro dipendente³³ (pensione, indennità di disoccupazione, di maternità, di malattia ecc.). Inoltre, l'importo dell'Anf è indifferente rispetto al numero di percettori di reddito che compongono il nucleo.

Il reddito da prendere in considerazione è quello conseguito da tutti i componenti del nucleo familiare nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno ed è valido fino al 30 giugno dell'anno successivo³⁴. Alla formazione del reddito familiare, cioè del richiedente e dei singoli componenti il nucleo, concorrono i redditi complessivi: sia quelli assoggettabili all'Irpef³⁵, sia i redditi di qualsiasi natura compresi, se superiori a 1.032,91 euro, quelli esenti o soggetti a ritenuta alla fonte, a tassazione separata o a imposta sostitutiva. Sono invece esclusi i trattamenti di fine rapporto, le rendite Inail, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento e gli stessi trattamenti di famiglia.

³¹ Art. 2, c. 12-*bis* della l. 13.5.1988, n. 153.

³² Con la circolare Inps n. 13/2007 è ampliata la definizione di nucleo familiare ai figli di età compresa fra i 18 e 21 anni, purché studenti o apprendisti, e a condizione che il nucleo risulti composto da almeno quattro figli di età inferiore ai 26 anni.

³³ D.l. 69/1988. Nella circolare Inps n. 193/2003 si precisa che: «l'assegno per il nucleo familiare per i lavoratori iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi, nel caso di nuclei familiari a composizione reddituale mista, spetta anche quando il requisito del 70% del reddito complessivo sia raggiunto con il cumulo del reddito da lavoro dipendente e di quello da lavoro parasubordinato, sia che detti redditi siano conseguiti dal solo lavoratore richiedente sia complessivamente dai due coniugi».

³⁴ Per esempio, per il periodo dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2010 si devono considerare i redditi conseguiti nel 2008.

³⁵ I redditi da lavoro dipendente o assimilati devono essere considerati al netto dei contributi sociali previdenziali e assistenziali.

Le soglie di reddito familiare³⁶, utili alla determinazione dell'importo dell'Anf, sono differenziate in relazione alle dimensioni e alla composizione del nucleo (presenza di entrambi o di un solo coniuge, presenza di figli minori e/o di soggetti inabili, minori o maggiorenni privi dei genitori e presenza di inabili)³⁷.

L'ammontare complessivo dell'assegno spettante al richiedente è rilevabile nelle tabelle predisposte dall'Inps³⁸. La composizione del nucleo individua la tabella da considerare, mentre dall'incrocio fra il numero dei componenti il nucleo e il reddito familiare si rileva l'importo dell'assegno. Gli importi dell'Anf non concorrono a formare la base imponibile sia ai fini fiscali sia ai fini contributivi.

Nel 1989³⁹ sono istituite due Gestioni dell'Inps: la Gestione per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias).

La prima si colloca nell'ambito del comparto previdenziale dei lavoratori dipendenti con compiti di riscossione dei contributi ed erogazione delle sole prestazioni previdenziali, non pensionistiche. A partire dal 1989 affluiscono quindi alla Gpt i preesistenti fondi, casse e gestioni di ogni forma di previdenza a carattere temporaneo, e tra queste, la Cuaf, di cui la Gpt assume le attività, le passività ed eroga le relative prestazioni.

Nella Gias confluiscono le prestazioni a carattere assistenziale⁴⁰, fra cui gli assegni familiari, rimasti in vigore dopo il 1988, erogati ai lavo-

³⁶ Ogni anno, ad eccezione del 2007, gli scaglioni di reddito familiare sono rivalutati di una percentuale pari alla variazione, nei due anni solari precedenti, dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati. La rivalutazione degli scaglioni di reddito è prevista nella l. n. 153/1988, con effetto dal 1° luglio di ciascun anno al 30 giugno dell'anno successivo.

³⁷ L'Anf può essere corrisposto anche a nuclei privi di entrambi i genitori, composti solo da minori non inabili, o da almeno un minore e da un soggetto inabile, o solo da maggiorenni inabili. Sono le tipologie descritte nelle tabelle 13, 16 e 19 della circolare Inps n. 81/2009.

³⁸ Sono disponibili nel sito www.inps.it, nella sezione *Tutto Inps: l'assegno per il nucleo familiare*.

³⁹ L. n. 88/1989.

⁴⁰ I trattamenti speciali di disoccupazione, i trattamenti di fine rapporto, le integrazioni salariali straordinarie dell'industria e dell'agricoltura, le pensioni sociali, i pensionamenti anticipati.

ratori autonomi agricoli e gli assegni familiari ai pensionati⁴¹ delle gestioni speciali Inps (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti). Inoltre, è posta a carico della Gias una quota parte della spesa per gli Anf che la Gpt registra nei trattamenti di famiglia, nell'ambito delle spese per prestazioni istituzionali.

Con la riforma del 1988 scompare il riferimento all'esistenza della situazione di «carico» familiare, ma diventa fondamentale la condizione di bisogno dell'insieme del nucleo. Il nuovo assegno può essere corrisposto anche a famiglie in cui nessun componente dipende economicamente dal capofamiglia⁴².

Dall'erogazione dell'assegno a tutti i lavoratori dipendenti con carichi e con redditi familiari inferiori a determinate soglie si giunge alla tutela selettiva dei nuclei con determinate condizioni economiche. L'obiettivo della prestazione diventa dichiaratamente di contrasto della povertà e si consolida il ruolo assistenziale assunto da questo tipo di prestazioni.

I problemi generati dall'introduzione degli Anf nei confronti dell'assetto precedente sono principalmente riconducibili alla contraddizione tra l'obiettivo di sostegno di famiglie in condizione di bisogno, che dovrebbe avere per sua natura carattere universalistico e la selettività degli aventi diritto. Un'anomalia che si rafforza se si considera che l'onere delle prestazioni è in gran parte posto a carico del bilancio dello Stato. Inoltre, all'interno delle categorie interessate dalle prestazioni si determinano forme di redistribuzione anomale rispetto alle tradizionali caratteristiche previdenziali dell'assicurazione: il collegamento tra contributi e prestazioni si attenua ulteriormente e le contribuzioni non danno di per sé diritto alle prestazioni. Per contro, si instaura una relazione inversa fra l'ammontare versato e le prestazioni a cui si ha diritto (Franco, 1991), in quanto le modalità di finanziamento della Cuaf (contributi proporzionali alle retribuzioni) restano invariate, fino al 1995, rispetto agli anni precedenti all'introduzione dell'Anf e quindi a redditi familiari elevati corrispondono importi degli assegni ridotti, o nulli, e nonostante siano versati contributi commisurati alle retribuzioni. Con la precedente normativa si verificava una redistribuzione verso chi aveva retribuzioni più basse; tuttavia il diritto alle pre-

⁴¹ Sono denominati quote di maggiorazione delle pensioni.

⁴² L'Anf può essere erogato anche ai nuclei composti da una sola persona, a condizione che sia un minorenni, o un maggiorenne totalmente inabile al lavoro, titolare di un trattamento di reversibilità da lavoro dipendente.

stazioni non era negato a coloro che contribuivano di più, sebbene dal 1986⁴³ fossero stati introdotti limiti di reddito annui, oltre i quali cessava la corresponsione di tutti gli assegni.

Di fatto le contribuzioni dovute dai datori di lavoro iscritti all'Inps diventano sussidi alle gestioni deficitarie dell'istituto, e alcune di queste non riguardano i lavoratori dipendenti. Si ampliano gli avanzi della Cuaf e si accentuano forme di redistribuzione con l'esterno.

3. L'Anf, il «vecchio» assegno familiare e la spesa per i trattamenti di famiglia in Europa

Nei primi due paragrafi di questa sezione vengono analizzate più nel dettaglio le principali modifiche normative all'Anf, in particolare quelle introdotte nel 2007 e 2008, e le caratteristiche dei «vecchi» assegni familiari. Questi ultimi rappresentano una residua area della disciplina preesistente all'introduzione degli Anf che continua ad essere applicata, con scarse modifiche, ad alcune categorie di lavoratori autonomi e/o pensionati ex lavoratori autonomi. Nel terzo paragrafo si quantifica la spesa per tali prestazioni nell'ambito delle erogazioni a favore delle famiglie, l'incidenza sulla spesa sociale complessiva e sul Pil e si confrontano analoghi indicatori di spesa nei principali paesi europei.

3.1 L'evoluzione del regime dell'Anf

Dal 1989 alla prima metà degli anni novanta gli importi dell'Anf sono rimasti invariati. Venivano modificati annualmente, come si continua a fare, soltanto gli scaglioni di reddito familiare di riferimento, adeguandoli sulla base del tasso di inflazione. Invece, dal 1994 sono stati aumentati anche gli importi mensili degli assegni allo scopo di favorire i nuclei più numerosi e meno abbienti.

In particolare, nel 1994⁴⁴, per i nuclei con più di due figli, viene aumentato di 20.000 lire mensili l'assegno per ciascun figlio ad eccezione del primo. Nel 1995⁴⁵, per gli stessi nuclei, si dispone l'incremento di 84.000 lire mensili per ogni figlio ad esclusione dei primi due. Nel

⁴³ L. 28 febbraio 1986 n. 41.

⁴⁴ L. n. 451/1994.

⁴⁵ L. n. 85/1995.

1997⁴⁶ gli importi dell'Anf sono aumentati fino al 25% per i nuclei con figli minori e per quelli con componenti inabili, purché diversi dal richiedente e dal coniuge, e sono state rese più numerose le fasce di reddito di riferimento per consentire l'accesso ad un maggiore numero di beneficiari. Nel 1998⁴⁷ sono stabiliti nuovi aumenti degli importi degli assegni per i nuclei con figli e sono agevolati in particolare i nuclei monoparentali, quelli con componenti inabili e quelli più numerosi. Per i nuclei con figli sono state, tuttavia, aumentate di 1.000.000 di lire le fasce di reddito alle quali è correlato l'importo dell'assegno.

Le criticità dell'Anf sono riconducibili alla «non universalità dell'azione di sostegno, alla graduazione dell'assegno in base ai redditi dichiarati, sui quali incidono fenomeni di erosione ed evasione, alla presenza di punti di discontinuità negli importi rispetto al reddito, che favorisce l'operare della trappola della povertà» (Morcaldo, 2005, p. 199)⁴⁸. Quest'ultimo inconveniente è stato parzialmente corretto con le modifiche normative alla disciplina dell'Anf introdotte nel 2007 e 2008.

Nel 2007⁴⁹ viene ridisegnata la normativa degli Anf con importanti modifiche che riguardano: *a*) l'aumento degli importi degli assegni e la rimodulazione dei livelli di reddito familiare al fine di graduare la decrescenza degli importi rispetto al reddito. Queste innovazioni sono applicate a favore dei nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un figlio minore e senza componenti inabili⁵⁰; *b*) la ridefinizione degli importi degli assegni corrisposti ai nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un figlio minore e con componenti inabili, in modo da evitare che gli assegni possano risultare inferiori, a parità di reddito e di componenti il nucleo, a quelli corrisposti agli equivalenti nuclei

⁴⁶ L. n. 663/1996.

⁴⁷ L. n. 450/1997.

⁴⁸ Per «trappola della povertà» si intende il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al fatto che a un aumento del reddito lordo corrisponde una diminuzione di quello netto per l'effetto combinato della tassazione e dei minori trasferimenti.

⁴⁹ L. n. 296/2006 e circolare Inps n. 13/2007.

⁵⁰ Sono rispettivamente le tipologie familiari della tabella 11 (con entrambi i genitori) e la tabella 12 (con un solo genitore), inserite nella richiamata circolare Inps n. 13/2007. Per i nuclei monoparentali (tabella 12) e in presenza di 3,4, o 5 componenti oltre il genitore, tra cui un figlio minore, e senza soggetti inabili è introdotto un assegno aggiuntivo, in funzione del reddito familiare e del numero dei componenti, fino a un importo massimo di 1.000 euro annui per i nuclei con almeno 3 o 4 componenti e di 1.550 euro annui per quelli con 5 componenti.

senza soggetti inabili⁵¹; e) la rivalutazione del 15% degli assegni, ma non degli scaglioni di reddito, per le altre tipologie di nuclei con figli⁵²; d) nessuna modifica è stata apportata agli importi e agli scaglioni di reddito dei nuclei senza figli e senza soggetti inabili⁵³; e) ai fini della determinazione dell'assegno per i nuclei numerosi (almeno quattro figli o equiparati di età inferiore a 26 anni compiuti) si considerano rilevanti al pari dei figli minori anche i maggiorenni e fino a 21 anni compiuti (studenti o apprendisti); f) l'aggiornamento delle decurtazioni degli importi previsti⁵⁴ per la presenza di fratelli, sorelle e nipoti e/o le maggiorazioni stabilite per un numero di componenti il nucleo superiore a sei o a sette; g) la sospensione della rivalutazione degli scaglioni di reddito per l'anno 2007⁵⁵.

Nel 2008 sono rideterminati, per i nuclei con genitori (uno solo o entrambi), con o senza figli minori e almeno un componente inabile⁵⁶, gli importi degli assegni e sono rimodulate le soglie di reddito familiare in relazione al numero dei componenti, al fine di realizzare un meccanismo più graduale di decrescenza degli importi rispetto al reddito⁵⁷. È lo stesso criterio di rimodulazione decrescente dell'importo dell'Anf applicato nel 2007 ai nuclei con figli minori senza componenti inabili⁵⁸. Si stabilisce, inoltre, di unificare le precedenti tabelle previste per i nuclei con almeno un figlio minore e un componente inabile e quelli

⁵¹ Circolare Inps n. 88/2007 (tabelle 14 e 15).

⁵² Sono le tabelle 13-19; la 13, 16 e 19 riguardano i nuclei orfanili, le tabelle 14 e 15 (nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un minore e un componente inabile), la tabella 17 (nuclei con entrambi i genitori, senza figli minori e almeno un figlio maggiorenne inabile) e la tabella 18 (nuclei con un solo genitore senza figli minori e almeno un figlio maggiorenne inabile). Le tabelle sono inserite nella richiamata circolare Inps n. 13/2007.

⁵³ Sono i nuclei senza figli e senza componenti inabili (tabella 21A) e i nuclei senza figli, in cui il richiedente sia celibe o nubile, separato/a, divorziato/a, vedovo/a, senza componenti inabili (tabella 21B).

⁵⁴ Le decurtazioni sono riportate in calce alle tabelle con le tipologie di nuclei con figli, cioè nelle tabelle 11-16 e nella tabella 19.

⁵⁵ Confermata dall'Inps nel messaggio n. 16242 del 20.6.2007.

⁵⁶ Sono le tabelle Inps n. 14/17 e 15/18.

⁵⁷ D.i. 25.3.2008 in attuazione della l. n. 244/2007.

⁵⁸ Deve quindi considerarsi superato l'ampio intervallo tra le soglie di reddito che, in base alla normativa preesistente, comportava una notevole riduzione o la perdita della prestazione a fronte di un minimo aumento del reddito familiare (circolare Inps n. 68/2008).

senza figli minori ma con almeno un figlio maggiorenne inabile, in quanto prevedevano importi differenti e ciò comportava la riduzione dell'importo dell'assegno al compimento della maggiore età da parte del figlio minore inabile. Le due nuove tabelle⁵⁹ trovano applicazione dal 1° gennaio 2008.

Un'altra novità del decreto interministeriale del 2008 riguarda la rivalutazione del 10% degli importi, fermi restando i livelli di reddito familiare, per i nuclei familiari composti da minori o maggiorenni privi dei genitori e con componenti inabili e i nuclei senza figli e con componenti inabili⁶⁰.

Le rimodulazioni introdotte non si applicano alle restanti tipologie: alcune erano state già agevolate con i provvedimenti emanati nel 2007, altre, riguardanti i nuclei senza figli e senza componenti inabili, presentano importi dell'assegno invariati nei confronti del 2006⁶¹.

Nel 2008, dal 1° luglio e fino al 30 giugno 2009, viene ripreso l'adeguamento, sospeso nel 2007, degli scaglioni di reddito familiare rilevanti per la determinazione dell'importo degli Anf⁶² da corrispondere.

3.2 Il «vecchio» assegno familiare: confronto con l'Anf

Nell'attuale normativa l'assegno familiare e gli Anf sono due prestazioni distinte, anche se entrambe mirano a sostenere i redditi familiari e sono corrisposte dall'Inps. Ai «vecchi» assegni continuano ad essere applicate le regole vigenti per gli assegni familiari ordinari, prima dell'introduzione dell'Anf, e la copertura finanziaria è interamente a carico della collettività.

L'assegno familiare spetta ai soggetti esclusi dalla normativa sull'Anf,

⁵⁹ Tabella 14 (ex tab. 14 e 17) e tabella 15 (ex tab. 15 e 18) riprodotte nella circolare Inps n. 68/2008. Le tabelle sugli Anf dell'Inps si riducono quindi da 15 fino al 2007 a 13 nel 2008.

⁶⁰ Si fa riferimento alle tabelle 13, 16, e 19 (nuclei orfanili con inabili) e alle tabelle 20A, 20B, 21C e 21D (nuclei senza figli con componenti inabili). Gli importi dell'Anf erogato ai nuclei orfanili erano già stati rivalutati del 15% nel 2007 (circolare Inps n. 13/2007).

⁶¹ Le prime sono le tabelle 11 e 12 (circolare Inps n. 13/2007), mentre le tabelle con gli importi invariati dal 2006 sono la tabella 21A e la 21B e tali importi sono riportati nella circolare Inps n. 83/2006.

⁶² Circolare Inps n. 69/2008 e più di recente la circolare Inps n. 81/2009 che contiene la rivalutazione delle soglie di reddito familiare dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2010.

vale a dire: i coltivatori diretti, i mezzadri e i coloni (inclusi i piccoli coltivatori diretti che integrano le eventuali giornate di lavoro agricolo dipendente) a cui erano stati estesi nel 1967⁶³; i pensionati delle gestioni speciali Inps dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti) per i quali gli assegni familiari sono denominati quote di maggiorazione delle pensioni.

Dal 1980 l'importo delle prestazioni per ogni beneficiario è rimasto pari a: 8,18 euro mensili per i figli ed equiparati a carico dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni e dei piccoli coltivatori diretti; e 10,21 euro mensili per il coniuge (anche se legalmente separato, a carico) e i figli a «carico» dei pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi. I «vecchi assegni» sono stati rivalutati fino al 1980⁶⁴, il loro importo, a differenza degli Anf, non varia in relazione al numero di componenti del nucleo e/o alla consistenza del reddito familiare: sono in quota fissa per ciascun beneficiario e di entità estremamente modesta⁶⁵.

Il nucleo familiare rilevante per ottenere la prestazione è costituito da: il richiedente, il coniuge non separato (anche separato, ma a carico e solo per i pensionati delle gestioni speciali), i figli (o le persone equiparate) purché siano minori o inabili al lavoro o studenti (fino a 21 anni se frequentano le scuole medie e per tutta la durata del corso legale di laurea, e comunque non oltre i 26 anni di età), o apprendisti (fino a 21 anni). Per i lavoratori in attività si aggiungono i genitori (o equiparati), a loro carico, di età superiore a 65 o 60 anni (rispettivamente uomini o donne) o senza limiti di età, se inabili.

Il riconoscimento del diritto all'assegno per i componenti del nucleo è subordinato all'accertamento dell'esistenza della situazione di «carico» o non autosufficienza economica dei familiari che costituiscono il nucleo. Si considera a carico il familiare che abbia redditi di qualsiasi

⁶³ La citata l. n. 585/1967 (Bertona, 1988).

⁶⁴ L. n. 440/1980.

⁶⁵ Ad esempio, nel 2009, con riferimento ad un lavoratore autonomo dell'agricoltura con coniuge e due figli a carico (senza componenti inabili) e reddito annuo familiare pari a 25.000 euro, l'importo della prestazione è pari a 196,32 euro annui e non spetta più per livelli di reddito familiare maggiori di 25.766,17 (Inps, circolare n. 2/2009, allegato 1). Per contro, l'importo dell'Anf, per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli e uguale reddito familiare, è di 1.527 euro annui e decresce, fino ad azzerarsi, in corrispondenza di un reddito familiare annuo superiore a 68.749,20 euro (tabella 11, circolare Inps n. 69/2008).

natura non superiori ad un importo determinato di anno in anno⁶⁶. L'erogazione della prestazione a favore della famiglia è condizionata ad un ulteriore requisito, l'esistenza della situazione di bisogno dell'insieme del nucleo familiare, valutata in base al reddito dell'intero nucleo che non deve superare determinate soglie. Invece, la corresponsione dell'Anf è subordinata solo a questo secondo criterio.

La coesistenza del doppio criterio genera effetti anomali nel caso in cui il reddito familiare è modesto, ma i figli non risultano a carico in quanto lavorano. La mancanza di uno dei due requisiti per la corresponsione dell'assegno, nonostante sia soddisfatto quello fissato in termini di reddito familiare, rende impossibile il sostegno pubblico al nucleo.

Alla formazione del reddito familiare, cioè del richiedente e dei singoli componenti il nucleo, concorrono i redditi già definiti nel paragrafo 1.3 per individuare il diritto e la misura dell'Anf. Tuttavia, a differenza dell'Anf, il reddito familiare da considerare è quello conseguito nello stesso anno⁶⁷ per il quale spetta l'assegno.

Nella tabella 1 sono riportati i limiti di reddito familiare in vigore nel 2009 oltre i quali si verifica l'interruzione della corresponsione dell'assegno. Queste soglie risultano correlate alla dimensione del nucleo familiare e alla presenza di soggetti in particolari situazioni (inabili, vedovi, divorziati, separati, ecc.) e sono rivalutate annualmente⁶⁸ in ragione del tasso di inflazione programmato. Gli importi degli assegni, in analogia con gli Anf, sono esenti dal prelievo fiscale e contributivo.

⁶⁶ È l'importo vigente del trattamento minimo di pensione del Fondo pensione lavoratori dipendenti, aumentato di un dodicesimo (corrispondente al rateo della tredicesima mensilità), e del 30%. Nel 2009 il limite di reddito mensile individuale da non superare, ai fini dell'accertamento del carico, risulta quindi pari a 645,29 euro, per un genitore, per ciascun figlio o equiparato e a 1.129,26 per due genitori (cioè la soglia individuale aumentata del 75%).

⁶⁷ Nel caso dell'Anf si considera il reddito conseguito dal nucleo familiare nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno.

⁶⁸ L. 41/1986 e la decorrenza della rivalutazione ha effetto dal 1° gennaio di ogni anno e non dal 1° luglio, come è invece previsto per l'Anf.

Tab 1

RPS

R. Di Biase / GLI ASSEGNI FAMILIARI IN ITALIA: EFFETTI REDISTRIBUTIVI

3.3 La spesa per gli assegni familiari e per le prestazioni a favore della famiglia: confronti con l'Ue

Nella tabella 2 si utilizzano i dati sulla spesa per la protezione sociale per funzione secondo la classificazione Sespros⁶⁹ (Sistema delle statistiche integrate della protezione sociale), armonizzata con il Sistema dei conti nazionali Sec95. Questi dati sono pubblicati dall'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat) e attualmente sono disponibili le informazioni sul 2006. L'Istat compila i conti della protezione sociale in Italia sulla base della classificazione Sespros e offre una descrizione delle prestazioni di protezione sociale che oltre all'articolazione per funzione contiene ulteriori gradi di dettaglio: per settori di intervento (sanità, previdenza e assistenza) e tra operatori pubblici e privati, divulgando conti intestati alle istituzioni delle amministrazioni pubbliche e al totale istituzioni⁷⁰.

La tabella 2 indica, per i principali Paesi europei, la spesa sociale complessiva in rapporto al Pil nel 2000 e nel 2006 e quella per il sostegno dei bisogni familiari⁷¹.

In Italia la spesa per le funzioni «famiglia e maternità» in percentuale del Pil, pari all'1,2% nel 2006, risulta di gran lunga inferiore a quella dei principali paesi dell'Ue, meno della metà della spesa della Germania e della Francia, minore di quella del Regno Unito e in linea con la spesa della Spagna: una funzione che svolge un ruolo «residuale» nel nostro paese, se si considera che la spesa complessiva per le prestazioni sociali rappresenta circa il 26% del Pil.

⁶⁹ Il Sespros prevede la costruzione di un conto delle entrate e delle uscite per il totale delle istituzioni operanti nel campo della protezione sociale articolato per tipologia di voce economica. Inoltre, le prestazioni di protezione sociale che rappresentano la parte più rilevante delle spese, sono ulteriormente distinte per funzione o rischio sociale (malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale) e in prestazioni fornite sia dalle amministrazioni pubbliche sia da organismi privati, cioè dal totale istituzioni.

⁷⁰ Si fa riferimento alla tabella TS1 nel volume III della *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*: «Le prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno, per funzione e per tipo di prestazione» (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008), e i dati coerenti con il Sespros sono riportati nel conto intestato al totale istituzioni.

⁷¹ La funzione è denominata: *family/children*, e include: «support in cash or kind (except health care) in connection with the cost of pregnancy, childbirth and adoption, bringing up children and caring for other family members» (Eu Commission, 2008).

Tabella 2 - Spesa per prestazioni di protezione sociale e a favore delle famiglie

	Spesa totale in % del Pil			Spesa per le prestazioni a favore delle famiglie ¹					
	2000	2006	2006/ 2000	in % del Pil			in % della spesa totale		
	2000	2006	2006/ 2000	2000	2006	2006/ 2000	2000	2006	2006/ 2000
Italia	24,7	25,7	1,0	0,9	1,2	0,3	3,8	4,5	0,7
Francia	29,5	29,2	-0,3	2,5	2,5	0	9,1	8,6	-0,5
Germania	29,3	27,6	-1,7	3,0	3,1	0,1	10,7	11,1	0,4
Regno Unito	26,9	25,9	-1,0	1,8	1,6	-0,2	6,9	6,1	-0,8
Spagna	20,3	20,4	0,1	1,0	1,2	0,2	4,9	5,7	0,8
Ue-15*	27,0	26,4	-0,6	2,1	2,1	0	8,2	8,2	0

¹ I dati si riferiscono alla spesa classificata per la funzione: «famiglia e maternità».

* L'aggregato include i seguenti Paesi: Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (Eu Commission, 2008).

Questa funzione di spesa rappresenta nel 2006 una quota pari al 4,5% della spesa complessiva dell'Italia per prestazioni sociali, contro l'11% della Germania, circa il 9% della Francia, il 6% del Regno Unito e della Spagna e l'8% della media Ue-15⁷².

È noto che in Italia oltre alla spesa per le funzioni «famiglia e maternità» anche quella assorbita dalle funzioni «disoccupazione», «abitazione ed esclusione sociale» risultano notevolmente sottodimensionate. Una simile distorsione funzionale all'interno del proprio welfare state non si registra in nessun altro paese europeo, neppure negli altri paesi mediterranei (Ferrera, 2006).

Più nel dettaglio e con riferimento ai dati Istat per il 2006, costruiti in

⁷² Va precisato che la Francia e la Germania prevedono meccanismi di sostegno alle responsabilità familiari anche all'interno del sistema di prelievo fiscale, in quanto entrambi i paesi adottano la tassazione «per parti»: con il metodo del quoziente familiare in Francia e dello *splitting* in Germania. In questi paesi, l'obiettivo di redistribuzione a favore della famiglia è principalmente realizzato con politiche incentrate sulla tassazione e ciò spiega il limitato ruolo dei trasferimenti monetari al di fuori del prelievo (Petrota, 2006; Di Biase, 2008; Di Nicola, 2009). Peraltro, come già evidenziato nell'introduzione, anche in Italia le agevolazioni fiscali hanno assunto un peso consistente nel sostegno delle responsabilità familiari.

base ai criteri adottati dall'Eurostat, si rileva che le erogazioni a favore della famiglia e della maternità sono pari a 17.093 milioni di euro (il 4,5% della spesa totale riportato nella tabella 2, penultima colonna) e sono costituite per circa il 57% da prestazioni in denaro⁷³, pari a 9.726 milioni di euro. All'interno delle prestazioni in denaro gli assegni familiari ammontano a 5.406⁷⁴ milioni di euro (il 56% delle prestazioni in denaro a favore della famiglia⁷⁵); tra questi, gli Assegni per il nucleo familiare erogati dall'Inps ammontano a 4.547 milioni di euro⁷⁶ e quindi a oltre l'84%.

Un aggiornamento dei dati al 2008 (Ministero dell'Economia e Finanze, 2009), limitatamente all'Italia, permette di evidenziare che la quota sul Pil della spesa totale per prestazioni sociali è aumentata dal 25,7% nel 2006 al 26,4% nel 2008. La spesa per le funzioni «famiglia e maternità» è rimasta pari all'1,2% del Pil ed è cresciuta di un decimo di punto percentuale rispetto al totale della spesa sociale, dal 4,5% nel 2006 al 4,6% nel 2008, principalmente per effetto degli incrementi di spesa registrati dagli Assegni per il nucleo familiare, stabiliti nella Finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) e nei provvedimenti successivi⁷⁷.

4. Gli effetti redistributivi degli Anf e dei «vecchi» assegni familiari

La stima degli effetti distributivi delle due prestazioni monetarie alle famiglie analizzate in questo lavoro è effettuata utilizzando il modello di microsimulazione delle imposte dirette e dei contributi sociali *Itax-*

⁷³ Il rimanente 43% è costituito da prestazioni sociali in «natura» corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e *non-market*.

⁷⁴ Comprendono 4.795 milioni di euro erogati dagli enti di previdenza, 341 milioni di euro erogati dallo Stato e 270 milioni di euro erogati da altre istituzioni pubbliche (Ministero dell'Economia e Finanze, 2008). Includono quindi anche gli Assegni di maternità e gli Assegni per i nuclei con almeno tre minori, istituiti nel 1998 (l. n. 448/1998) che «sono meglio indirizzati a vantaggio di segmenti di popolazione più povera, tuttavia a causa del limitato ammontare complessivo di questi due strumenti, il loro impatto sulla povertà è trascurabile» (Boeri e Perotti, 2002).

⁷⁵ Il restante 44% corrisponde per il 25% a indennità di malattia, maternità e infortuni e per il 19% a sussidi e assegni.

⁷⁶ Il dato non include la spesa, particolarmente modesta, del «vecchio» assegno familiare (Inps, 2008b).

⁷⁷ È la normativa in vigore dal 2007 e analizzata nel paragrafo 3.1.

mod dell'Isae, basato sui dati dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* condotta dalla Banca d'Italia (2006) per l'anno 2004 – su 8.000 famiglie composte da circa 21.000 individui – e aggiornati al 2009⁷⁸.

La popolazione di riferimento è costituita dai lavoratori in attività (dipendenti o autonomi) e dai pensionati (ex lavoratori dipendenti o autonomi), percettori di assegni familiari (Anf o «vecchi» assegni familiari).

La definizione di reddito utilizzata è il reddito netto disponibile da lavoro o da pensione, ottenuto dal reddito complessivo (lordo da imposte) al netto delle trattenute fiscali e parafiscali (imposte dirette, tributi locali e prelievo contributivo) e inclusi i trasferimenti monetari di natura assistenziale cui l'individuo ha diritto: assistenza economica, gestita da amministrazioni pubbliche, da amministrazioni centrali, decentrate o da istituzioni sociali private, benefici per istruzione, assegni per alimenti, altri trasferimenti monetari⁷⁹, gli Anf e i «vecchi» assegni familiari. Queste due ultime prestazioni sono aggiunte ai dati originari della Banca d'Italia, in quanto non considerate nel reddito disponibile familiare dell'*Indagine*. La loro attribuzione ad un solo beneficiario per famiglia è effettuata sulla base del reddito familiare confrontato con le soglie di reddito stabilite dalla normativa. La metodologia per l'imputazione degli assegni riflette le caratteristiche, i requisiti e gli importi stabiliti dalla normativa in vigore nel 2009.

Nelle tabelle che seguono si prende in esame l'incidenza percentuale sul reddito individuale lordo delle varie componenti, dal lordo al netto, evidenziando il ruolo del prelievo (fiscale e contributivo), dal reddito netto al disponibile, valutando il ruolo dei trasferimenti monetari – costituiti soprattutto dagli Anf – nell'aumentare il reddito disponibile. Le informazioni sulla struttura dei redditi sono incrociate con quelle sui percettori delle erogazioni, distinti per classi di reddito

⁷⁸ Il modello, a partire dai dati campionari sul reddito disponibile delle famiglie e degli individui nel 2004, calcola le principali imposte dirette, i contributi sociali (a carico del datore e del lavoratore) e i trasferimenti monetari che non sono già inclusi nel reddito disponibile dell'*Indagine*. Si risale quindi dai redditi netti dichiarati all'ammontare dei redditi lordi dei singoli percettori e all'entità delle imposte, dei contributi e dei trasferimenti nel 2004. Infine, l'aggiornamento all'anno vigente, il 2009, consiste nell'applicare le modifiche più recenti al sistema fiscale, a quello contributivo e dal lato delle erogazioni monetarie, ai dati dell'anno base.

⁷⁹ Sono gli assegni sociali, le altre pensioni esenti da imposte, le maggiorazioni alle pensioni minime e di importo modesto, le maggiorazioni sociali, l'assegno di maternità, l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori.

complessivo di appartenenza, per tipologie familiari, settori di attività e area di residenza⁸⁰. Si fornisce quindi una rappresentazione delle diverse componenti delle retribuzioni lorde per figure tipo e caratteristiche socio-economiche dei percettori degli assegni familiari.

4.1 Effetti redistributivi per i percettori dell'Anf

L'analisi per classi di reddito riportata nella parte superiore della tabella 3 mostra un ruolo importante dell'Anf nell'accrescere, per oltre 11 punti percentuali, il reddito disponibile dei lavoratori dipendenti⁸¹ nella prima classe della distribuzione, da circa il 92% a oltre il 103% del lordo. Per i lavoratori con basso reddito risulta quindi più che compensato l'effetto del prelievo fiscale e contributivo.

La quota dell'Anf decresce in modo significativo all'aumentare dei redditi fino a rappresentare meno dell'1% del reddito lordo in corrispondenza dei redditi più elevati, quelli superiori a 40.000 euro annui. Più modesto è l'effetto per i pensionati ex lavoratori dipendenti, riportato nella parte inferiore della tabella 3, a causa soprattutto del numero inferiore di componenti nei nuclei familiari di questa categoria di beneficiari. Le informazioni utilizzabili si limitano alle prime due classi di reddito nelle quali l'Anf determina l'aumento del reddito disponibile pari, rispettivamente, a 3,4 e 1,3 punti percentuali. L'importo dell'assegno è infatti direttamente correlato all'ampiezza del nucleo e inversamente al reddito familiare.

Nella tabella 4, l'analisi per tipologie familiari e settori di attività, resa possibile per i lavoratori dipendenti e non per i pensionati, indica l'efficacia redistributiva dell'Anf verso i nuclei con figli con o senza coniuge⁸². La quota dell'Anf rappresenta oltre l'8% del reddito complessivo per entrambe le tipologie considerate.

⁸⁰ La mancanza di informazioni per alcune situazioni descritte nelle tabelle (soprattutto con riguardo ai percettori dei «vecchi» assegni) è dovuta al numero insufficiente di casi rilevati nell'*Indagine* che le rendono scarsamente significative.

⁸¹ Sono inclusi, come riportato, con maggiori dettagli nel paragrafo 1.3, anche i titolari di prestazioni a sostegno del reddito e alcune tipologie di iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi dell'Inps.

⁸² Sono considerati fiscalmente a carico, ai fini del riconoscimento del diritto alle detrazioni per carichi di famiglia, i componenti che abbiano redditi personali non superiori a determinate soglie, stabilite con effetto dal 1.1.2007 nell'art. 1 della l. 296/2006.

Tabella 3 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009
(valori percentuali)

	Classi di reddito complessivo (in euro)				Totale
	<20.000	>20.000 e fino a 30.000	>30.000 e fino a 40.000	>40.000	
Lavoratori dipendenti					
Reddito complessivo	100	100	100	100	100
Reddito netto	91,6	82,8	75,0	68,8	83,4
Trasferimenti monetari	11,7	3,8	1,6	0,9	6,1
di cui:					
Assegno per il nucleo familiare	11,1	3,7	1,6	0,9	5,8
Reddito disponibile	103,3	86,6	76,6	69,7	89,5
Pensionati ex lavoratori dipendenti					
Reddito complessivo	100	100			100
Reddito netto	89,3	82,8			86,9
Trasferimenti monetari	4,3	1,3			3,3
di cui:					
Assegno per il nucleo familiare	3,4	1,3			2,7
Reddito disponibile	93,6	84,1			90,2

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

L'analisi per settori di attività economica rivela effetti redistributivi importanti a favore dell'agricoltura e dell'edilizia. Questi due settori (specificamente l'agricoltura) sono caratterizzati da redditi medi annui relativamente bassi e quindi il diritto a percepire importi di assegni più elevati. Nell'agricoltura il 13% del reddito lordo è costituito dall'Anf, che integra il reddito netto fino a più che controbilanciare l'effetto del prelievo tributario e rende il reddito disponibile pari a circa il 106% del lordo. Nell'edilizia, la quota dell'Anf, pari al 9,6% del lordo, giunge quasi a compensare l'effetto del prelievo fiscale innalzando il reddito disponibile a circa il 99% del lordo. Più contenuta risulta invece l'azione redistributiva dell'Anf nei rimanenti settori, dei servizi pubblici e privati e dell'industria, caratterizzati da redditi medi annui più elevati e quindi da assegni di importo inferiore.

Tabella 4 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009 (valori percentuali)

Lavoratori dipendenti	Tipologie familiari			Settori di attività economica				
	Coniuge e due figli a carico	Due figli a carico senza coniuge	Agricoltura	Industria	Edilizia	Sevizi privati	Servizi pubblici	Tot.
Reddito complessivo	100	100	100	100	100	100	100	100
Reddito netto	86,6	75,3	92,8	84,4	88,4	82,4	83,2	83,4
Trasferimenti monetari	8,7	8,5	13,0	6,4	10,3	5,2	5,1	6,1
<i>di cui:</i>								
Assegno per il nucleo familiare	8,7	8,4	12,7	6,1	9,6	5,0	4,9	5,8
Reddito disponibile	95,3	83,8	105,8	90,8	98,7	87,6	88,3	89,5

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

Infine la disaggregazione territoriale, descritta nella sezione superiore della tabella 5, evidenzia che i lavoratori dipendenti residenti nell'Italia meridionale e insulare beneficiano di una quota di Anf che è pari a circa il 9% del reddito lordo, quasi il doppio di quanto si rileva nelle altre due ripartizioni territoriali, pari, rispettivamente, al 5% per il Nord e al 4% per il Centro. I dati utilizzati indicano che nel Mezzogiorno sono più bassi i livelli di redditi medi annui; i redditi lordi sono di circa 4.000 euro inferiori rispetto alle altre due aree.

Gli effetti per i pensionati, riportati nella sezione inferiore della tabella 5, sono più modesti ed è anche minore il differenziale tra le aree. Al riguardo va considerato che i livelli medi annui dei redditi da pensione sono più bassi dei livelli medi di reddito da lavoro, ma più omogenei tra aree, e quindi risulta minore e anche meno differenziata, la quota di erogazioni monetarie, costituita in gran parte dall'Anf.

La stima effettuata con il modello *Itaxmod*, mostra che i percettori di Anf rappresentano 1/5 dei lavoratori dipendenti e il 13,3% dei pensionati ex lavoratori dipendenti considerati nell'*Indagine*.

Tabella 5 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009 (valori percentuali)

	Area geografica			
	Nord	Centro	Sud-Isole	Totale
Lavoratori dipendenti				
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	82,3	81,6	87,3	83,4
Trasferimenti monetari	5,3	4,4	9,3	6,1
di cui:				
Assegno per il nucleo familiare	5,1	4,2	8,9	5,8
Reddito disponibile	87,6	86,0	96,6	89,5
Pensionati ex lavoratori dipendenti				
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	86,2	87,2	88,2	86,9
Trasferimenti monetari	2,7	3,5	4,5	3,3
di cui:				
Assegno per il nucleo familiare	2,5	2,6	3,3	2,7
Reddito disponibile	88,9	90,7	92,7	90,2

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

4.2 Effetti redistributivi per i percettori dei «vecchi» assegni familiari

Le caratteristiche dell'assegno familiare si riflettono in effetti redistributivi impercettibili, come si rileva nella tabella 6, costruita soltanto per i pensionati ex lavoratori autonomi, in quanto le informazioni sui lavoratori autonomi dell'agricoltura, l'altra categoria di potenziali beneficiari, sono insufficienti per effettuare valutazioni attendibili.

Questa prestazione monetaria consiste in un importo costante e di entità «simbolica» e la sua erogazione è condizionata a requisiti più selettivi di quelli previsti dalla normativa sull'Anf, sia con riguardo alla platea dei potenziali beneficiari sia al «doppio» criterio da soddisfare (di «carico», o dipendenza economica del familiare dal capofamiglia e di bisogno dell'insieme del nucleo familiare). L'assegno cessa di essere corrisposto qualora il reddito familiare superi determinate soglie, di importo di gran lunga inferiore a quelle previste per l'Anf.

Nella tabella 6 si osserva lo scarso ruolo di integrazione dei redditi svolto dagli assegni per i pensionati residenti nelle diverse ripartizioni geografiche, pari a poco più di un punto percentuale.

Le elaborazioni sui microdati indicano che i redditi medi annui lordi da pensione considerati nella tabella 6 sono di entità modesta, inferiori a 10 mila euro annui (9.900 euro nel Nord, 9.700 nel Centro e 9.100 nel Sud-Isole). La funzione di sostegno dei redditi e l'impatto redistributivo, al contrario di quanto osservato per l'Anf nelle tabelle 1-5, sono in larga misura svolti dai trasferimenti monetari diversi dall'assegno. Nell'Italia meridionale, i trasferimenti totali rappresentano circa l'8% del reddito complessivo e gli assegni soltanto l'1,4%: importi medi di pensione netta di circa 8.700 euro annui, beneficiano di 700 euro di erogazioni monetarie assistenziali, di cui 124 euro sono costituiti dai «vecchi» assegni familiari.

Tabella 6 - Struttura del reddito complessivo dei percettori del «vecchio» assegno familiare nel 2009 (valori percentuali)

Pensionati ex lavoratori autonomi	Area geografica			
	Nord	Centro	Sud- Isole	Totale
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	95,4	95,0	95,7	95,5
Trasferimenti monetari	3,9	4,6	7,7	5,8
di cui:				
Assegno familiare	1,4	1,3	1,4	1,4
Reddito disponibile	99,3	99,6	103,4	101,3

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

I lavoratori autonomi dell'agricoltura percettori dei «vecchi» assegni, sulla base del modello *Itaxmod*, rappresentano il 18,4% del totale dei lavoratori autonomi del settore e circa il 2% dei lavoratori autonomi complessivi. Circa il 7% dei pensionati ex lavoratori autonomi percepisce l'assegno.

5. Il dibattito sugli assegni familiari in Italia. Alcune considerazioni conclusive

I trasferimenti monetari a sostegno dei redditi familiari costituiti dagli Anf sono considerati insieme alle pensioni sociali il più importante strumento di lotta alla povertà del sistema di welfare italiano; ad essi sono state affidate funzioni diverse nei vari anni (Boeri e Perotti, 2002; Morcaldo, 2005). Nel 2008 la spesa per l'Anf corrisposta dal-

l'Inps rappresenta circa mezzo punto del Pil e oltre un terzo delle erogazioni monetarie per le funzioni «famiglia e maternità», pari all'1,2% del Pil.

Si tratta di una quota rilevante se si tiene conto che la spesa per questo settore in Italia rappresenta una voce residuale della spesa sociale: per la «famiglia e maternità» l'Italia spende circa la metà della media dei paesi europei.

Nel corso del tempo si registra un disimpegno crescente nelle politiche di sostegno alla famiglia attuate con trasferimenti monetari anche con riguardo alla spesa per gli assegni familiari in percentuale del Pil: da oltre il 2% negli anni '50 e '60 del secolo scorso, all'1,5% a metà degli anni '70, allo 0,8% fino al 1983 e allo 0,5% nel 1988. In passato risultava quindi maggiore l'impegno finanziario pubblico a favore della famiglia, a fronte di una spesa sociale complessiva italiana tradizionalmente contenuta.

Questo elevato grado di tutela dei carichi familiari registrato nel passato trae origine soprattutto dal livello molto basso che i salari reali hanno mantenuto per un lungo periodo nel dopoguerra, livello a cui si è cercato di ovviare con un'espansione degli assegni familiari piuttosto che con un aumento delle retribuzioni.

Nel contesto attuale l'Anf ha essenzialmente una finalità assistenziale e di contrasto della povertà e, tuttavia, manca del principale requisito per conseguirla, costituito dall'universalità dell'azione di sostegno. Sono infatti escluse dalla fruizione del beneficio intere categorie di soggetti che si trovino in condizioni di disagio economico e che non appartengano alla categoria dei lavoratori dipendenti, o ad alcune tipologie di parasubordinati, o dei pensionati ex lavoratori dipendenti. Tra gli esclusi ci sono lavoratori autonomi (parzialmente tutelati dal simbolico assegno familiare), i disoccupati non indennizzati (tra i quali rientra oggi un'ampia quota di giovani disoccupati).

Contro l'estensione dell'Anf ai lavoratori autonomi vi sono ragioni poco comprensibili, tra cui quella connessa al carattere contributivo del finanziamento del programma. Dal 2006 il datore di lavoro paga un'aliquota contributiva pari allo 0,68% della retribuzione e quindi il programma è ora quasi completamente fiscalizzato. Inoltre l'effettiva incidenza dell'aliquota sul salario è di difficile quantificazione e questi contributi non sono destinati a finanziare esclusivamente l'Anf, ma confluiscono nella fiscalità generale. Si è quindi indebolito il legame tra il contributo e la prestazione e sono venute meno le caratteristiche previdenziali del programma.

Le ragioni maggiormente condivisibili contro l'estensione dell'Anf ai lavoratori autonomi sono di tipo storico, in quanto questo beneficio è nato a tutela del salario e delle fasce più deboli di lavoratori dipendenti; e dal punto di vista dell'equità hanno a che fare con il fatto che «l'estensione del beneficio ai lavoratori autonomi verrebbe a determinare vantaggi a categorie di soggetti i cui redditi accertabili a fini fiscali sono di gran lunga sottostimati, determinando in tal modo inopportuni effetti moltiplicativi dell'ingiustizia fiscale» (Matteuzzi, 1996, p. 46).

Quest'ultima considerazione, almeno in parte, equivale ad ammettere che si è finora rinunciato a privilegiare aspetti di equità a causa di difficoltà, ritenute «insuperabili», nell'accertamento dei redditi degli autonomi.

Gli effetti redistributivi che sono stati valutati in questo lavoro risultano importanti per l'Anf, in particolare per classi di reddito (a favore dei redditi medio-bassi), settori di attività economica (verso l'agricoltura e l'edilizia) e area di residenza del beneficiario (maggiori per i lavoratori residenti nel Sud-Isole), e impercettibili con riguardo ai «simbolici» vecchi assegni, di importo fisso, estremamente modesto e per di più condizionati a requisiti molto selettivi. Ad esempio, nell'Italia meridionale, importi medi di pensione netta di circa 8.700 euro annui, beneficiano di 700 euro di erogazioni monetarie assistenziali, di cui 124 euro sono costituite dai «vecchi» assegni familiari. I benefici dell'Anf andrebbero estesi e potenziati, gli altri assegni dovrebbero essere ripensati.

In Italia nell'ultimo decennio l'impegno pubblico a sostegno della famiglia si è progressivamente spostato sulle agevolazioni fiscali, nell'ambito dell'imposizione personale, che sono risultate particolarmente consistenti per i contribuenti con carichi familiari e redditi medio-bassi, e «hanno determinato una significativa diminuzione delle aliquote medie; per questa tipologia di contribuenti gli sgravi hanno più che compensato gli effetti del drenaggio fiscale» (Banca d'Italia, 2007, p. 154).

Nel 2007 e 2008 si è operato contestualmente alla revisione dell'Irpef e delle detrazioni un ridisegno complessivo e un aumento degli importi dell'Anf esplicitamente finalizzati alla restituzione del drenaggio fiscale, «lasciando intendere che questi trasferimenti venivano considerati strumenti alternativi, e in un certo senso complementari, attraverso cui operare la redistribuzione» (Isae, 2009, p. 16).

L'ampliamento delle aree di non tassazione che è conseguito alla revisione dell'Irpef ha tuttavia accentuato il problema degli «incapienti»,

RPS

fuori dal tema

coloro che a causa dell'esiguità del reddito posseduto non fruiscono delle agevolazioni fiscali e per questi ultimi un aumento delle agevolazioni fiscali si è rivelato ininfluenza sul loro reddito netto.

È quindi aumentato l'interesse verso l'integrazione tra gli strumenti di spesa per il sostegno dei redditi bassi e delle responsabilità familiari e la leva fiscale, anche sulla base delle esperienze di altri paesi europei che hanno sperimentato meccanismi di *tax/benefit*.

In questa direzione già alla fine degli anni sessanta veniva avanzata una proposta, discussa soprattutto nel Regno Unito, rivolta a integrare gli assegni familiari con il regime delle detrazioni per carichi di famiglia nelle imposte dirette, in quanto si riconosceva ad entrambi gli istituti uno scopo, almeno in parte, comune e quindi da considerare congiuntamente (Steve, 1967).

Più di recente su questo aspetto in Italia sono state formulate proposte di riforma che cercano di superare il problema dell'incapienza delle detrazioni fiscali e la categorialità dell'Anf; le proposte sono caratterizzate da una sistemazione organica delle componenti costituite dal prelievo fiscale e dalla spesa di sostegno ai carichi familiari (Baldini, Bosi, De Vincenti, Matteuzzi, Paladini e Pollastri, 2005).

La prima ipotesi di riforma, che si colloca nella direzione dell'*universalismo selettivo*, propone di unificare i principali strumenti di agevolazione fiscale (detrazioni per figli a carico) e di spesa (essenzialmente l'Anf) in un nuovo istituto di spesa, universale quanto ai beneficiari (tutti i nuclei con minori), ma selettivo nell'erogazione, che risulterebbe differenziata in base alle condizioni economiche del nucleo, misurate da un Isee riformato (Baldini, Bosi e Matteuzzi, 2004).

La seconda proposta (De Vincenti, 2004) si inserisce nell'ambito dell'imposizione personale sul reddito e ipotizza il ricorso ad una variante del meccanismo dell'imposta negativa, strutturata sull'introduzione di una detrazione fiscale per lavoro e assegni per figli minori in cifra fissa, indipendenti dal reddito che, nel caso di incapienza, assumono il ruolo di trasferimenti. Nel quadro delineato, gli attuali strumenti di welfare sarebbero assorbiti all'interno del sistema impositivo. Il finanziamento della riforma si baserebbe su una più accentuata progressività dell'Irpef.

La terza e più recente proposta (Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, 2008) rappresenta una sintesi delle prime due e persegue finalità equitative e di incentivo al lavoro, nel quadro di un modello di imposizione progressiva su base individuale e *family benefit*. In questo contesto il principale

strumento volto a conseguire l'equità orizzontale è la «dote fiscale per i figli» che assorbirebbe le attuali detrazioni per carichi familiari, gli Anf e tutti gli altri trasferimenti monetari alle famiglie. Il nuovo istituto, costruito in coerenza con la struttura dell'Irpef, avrebbe natura universalistica⁸³, superando la marcata categorialità dell'Anf e coniugando gli aspetti di equità verticale a quelli di equità orizzontale. La dote, proporzionata al numero dei figli e calcolata su un indicatore di reddito familiare, si configurerebbe come una detrazione che verrebbe pienamente usufruita sia dai soggetti capienti (come minore imposta) sia dagli incapienti (come «imposta negativa», ossia trasferimento a loro favore). Resta tuttavia da chiedersi se l'assistenza alle famiglie numerose e indigenti debba essere fatta prevalentemente attraverso prestazioni monetarie del tipo degli assegni familiari e/o con agevolazioni fiscali, o non anche, e in maggiore misura, attraverso prestazioni di servizi reali essenziali ai cittadini (asili nido, politiche che rendano conciliabili le responsabilità familiari con il lavoro, servizi a sostegno della non autosufficienza) ancora carenti nel sistema di welfare italiano.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Bosi P. e Matteuzzi M., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 147-166.
- Baldini M., Bosi P., De Vincenti C., Matteuzzi M., Paladini R. e Pollastri C., 2005, *Idee per la riforma dei trasferimenti monetari per la famiglia e contro la povertà*, in Giannini S. e Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna, pp.151- 171.
- Banca d'Italia, 2006, *I Bilanci delle Famiglie Italiane nell'anno 2004*, Supplementi al Bollettino Statistico, anno XVI, n. 7, Roma.
- Banca d'Italia, 2007, *Relazione Annuale – Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti, Anno 2006*, Roma.
- Bertona B., 1988, *La previdenza sociale in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Boeri T. e Perotti R., 2002, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Studi e Ricerche, Bologna.
- Cnel, 1963, *Relazione preliminare sulla riforma della sicurezza sociale*, Roma.
- Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, 2008, *Libro Bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, «Tributi», Supplemento n. 1.

⁸³ L'estensione agli autonomi comporterebbe che la riforma fosse attuata in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di contrasto dell'evasione.

- De Vincenti C., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma - II*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 167-180.
- Di Biase R., 2008, *Aliquote di imposta sul lavoro dipendente: analisi su figure tipo e con dati campionari*, Documenti di Lavoro Isae n. 94, in corso di pubblicazione nella «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze».
- Di Nicola F., 2009, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Documenti di Lavoro Isae n. 118.
- Eu Commission, 2008, *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1997-2005*, Eurostat Statistical Books, Lussemburgo.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Franco D. e Sartor N., 1990, *Stato e famiglia*, Franco Angeli, Milano.
- Franco D., 1991, *Il finanziamento delle spese sociali: vantaggi e limiti di un ritorno al criterio della controprestazione*, «Rivista di Politica Economica», n. 1, pp. 25-90.
- Franco D. e Sartor N., 1992, *Il sostegno pubblico dei carichi familiari negli anni ottanta*, in Bosi P. e Lugaresi S. (a cura di), *Bilancio pubblico e redistribuzione*, Il Mulino, Bologna, pp. 177-217.
- Inps, 2008a, *Assegno per il nucleo familiare*, in *Le Guide*, INPS, www.inps.it.
- Inps, 2008b, *Rendiconti Generali, anno 2007*, a cura della Direzione centrale Finanza, Contabilità e Bilancio, Tomo II, Roma.
- Isae, 2009, *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, Audizione dell'Isae alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale del Senato della Repubblica, 12 maggio, Roma.
- Matteuzzi M., 1996, *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, «Ricerca», n. 3, Commissione tecnica per la spesa pubblica, luglio, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 1992, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 1991*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Ministero dell'Economia e Finanze, 2008, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 2007*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Ministero dell'Economia e Finanze, 2009, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 2008*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Monacelli D., 1998, *Per una riforma dello stato sociale: le politiche di assistenza*, «Politica Economica», n. 1, pp. 97-153.
- Morcaldò G., 2005, *Una politica economica per la crescita*, Franco Angeli, Milano.
- Petrotta L., 2006, *Le politiche di trasferimento monetario per la famiglia in Italia e in sede internazionale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 385-431.
- Ricci L., 2008, *Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela*, in Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, *Libro Bianco - L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, «Tributi», Supplemento n. 1, pp. 81-104.
- Steve S., 1967, *Problemi attuali di finanziamento della sicurezza sociale*, in *La riforma fiscale in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 204-219.