



**Università
Ca' Foscari
di Venezia**

**Dipartimento di Scienze economiche
S. Giobbe – Cannaregio 873
30121 Venezia**

POLITICHE FISCALI E DI SOSTEGNO A CARATTERE REGIONALE PER LE FAMIGLIE CON FIGLI

DINO RIZZI

*Dipartimento di Scienze economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
rizzid@unive.it*

MICHELE ZANETTE

*Università Ca' Foscari di Venezia
Progest srl
progest@unive.it*

NOTA DI LAVORO 2005/10

Marzo 2000

**Ricerca finanziata dal
CENTRO REGIONALE DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI SULLA FAMIGLIA
REGIONE DEL VENETO**

ABSTRACT

The paper deals with the possibility of using the regional tax system in order to help families with children. The analysis is referred to the Veneto Region in Italy. The regional tax on personal income, the "Addizionale Regionale all'IRPEF", cannot be very useful as the Regional Authority could only reduce the regional tax rate on personal income from the maximum of 1,4% to the minimum of 0,9%, for all families with children. A regional tax policy of this kind will benefit only the richest families, who's tax allowances will increase with the level of their income, while the poorest families, those where parents' incomes are below 29.000 euro, will not have any benefit in terms of tax reliefs.

A regional social policy in favour of families with children, that should be characterized by universality, selectivity and equity principles, requires a shift from tax relief to erogation of cash benefits. Our hypothesis is to introduce in Veneto region a particular informatic card called "C.A.R.M." (Carta Regionale per i Minori) that allows all children below a certain age to receive a specific annual money transfer. The annual amount of the grant credit in the CARM should depend on the family equivalent income and, obviously, on the budget constraint of the Region. An empirical simulation of this policy for the Veneto Region shows that if we would assign an annual grant of 1.000 euro to all children in the first quartile of the family equivalent income, the total cost for the Region will vary from a minimum of 93 million euro to a maximum of 123 million of euro a year (depending on the distribution scheme).

INDICE

1. PREMESSA	5
2. LE POLITICHE DI SOSTEGNO PER LA FAMIGLIA CON FIGLI NEL PANORAMA INTERNAZIONALE	8
2.1. LA FAMIGLIA CON FIGLI AL CENTRO DELL'AGENDA POLITICA EUROPEA.....	8
2.2. LA SITUAZIONE E LE TENDENZE IN ALCUNI GRANDI PAESI EUROPEI	14
2.2.1 <i>Il caso del Regno Unito</i>	14
2.2.2 <i>Il caso francese</i>	17
2.2.3 <i>Il caso tedesco</i>	20
2.2.4 <i>Il caso spagnolo</i>	22
3. LA POLITICA DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA CON FIGLI IN ITALIA	25
3.1. LE LINEE ESSENZIALI DEL DIBATTITO SULLE POLITICHE DI SOSTEGNO A CARATTERE MONETARIO	25
3.1.1 <i>La famiglia nella teoria della politica fiscale</i>	25
3.1.2 <i>Costo dei figli e scale di equivalenza</i>	27
3.1.3 <i>Le linee strategiche per un "nuovo welfare" per la famiglia</i>	30
3.2. GLI EFFETTI DELLA RECENTE RIFORMA FISCALE SULLA FAMIGLIA CON FIGLI.....	32
3.3. I TRASFERIMENTI MONETARI ALLE FAMIGLIE CON FIGLI	37
3.3.1 <i>L'Assegno per il nucleo familiare</i>	37
3.3.2 <i>Altre forme di trasferimento diretto alle famiglie</i>	40
4. QUALI POLITICHE FISCALI A FAVORE DELLA FAMIGLIA CON FIGLI A LIVELLO REGIONALE?.....	42
4.1. L'AUTONOMIA REGIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE.....	42
4.2. POTENZIALITÀ E LIMITI DI UNA POLITICA FISCALE REGIONALE PER LA FAMIGLIA	43
4.2.1 <i>I tributi propri della regione e le possibili politiche fiscali</i>	43
4.2.2 <i>L'addizionale regionale all'IRPEF come strumento di intervento</i>	46
5. UNO STRUMENTO ALTERNATIVO DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE CON FIGLI: LA CARTA REGIONALE PER I MINORI	52
5.1. PRINCIPII ISPIRATORI E CARATTERISTICHE DELLA CARTA REGIONALE PER I MINORI	52
5.1.1 <i>Uno strumento a carattere universalistico ma selettivo</i>	52
5.1.2 <i>Il vincolo di bilancio: selettività, redistribuzione e neutralità</i>	53
5.1.3 <i>Caratteristiche della Carta Regionale per i Minori</i>	54
5.2. LA PLATEA DEI BENEFICIARI: I MINORI NEL VENETO	55
5.2.1 <i>La popolazione minorile nel Veneto</i>	55
5.2.2 <i>Famiglie e nuclei familiari con figli nel Veneto</i>	57
5.3. LA SELETTIVITÀ DELL'INTERVENTO DI SOSTEGNO	59
5.3.1 <i>L'ISEE come criterio della selettività</i>	59

5.3.2	<i>Il profilo distributivo dell'ISEE delle famiglie venete.....</i>	61
5.4.	IL COSTO DELLA MANOVRA DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE CON MINORI	64
5.4.1	<i>Alcune ipotesi sull'ammontare e sulla struttura del sussidio ai minori... </i>	64
5.4.2	<i>La sostenibilità finanziaria della manovra: alcune simulazioni.....</i>	68
6.	OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	74
7.	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	77
	APPENDICE 1 - LA DISTRIBUZIONE DELLE FAMIGLIE CON FIGLI PER CLASSI DI REDDITO.....	81
	<i>I dati INPS sui beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare.....</i>	<i>81</i>
	<i>L'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie.....</i>	<i>86</i>
	APPENDICE 2 - IL REDDITO LORDO DELLE FAMIGLIE NEL CAMPIONE BANCA D'ITALIA: NOTE METODOLOGICHE.....	98
	APPENDICE 3 – LA SCALA DI EQUIVALENZA ISEE.....	99

1. Premessa

La necessità e l'urgenza di una politica economica a favore delle famiglie con figli nel Veneto possono essere percepite appieno solamente se si considera il contesto socio-economico di riferimento. A spingere in questa direzione non ci sono solo le emergenze di carattere demografico, come il basso tasso di natalità, che nel Veneto è fra i più bassi del paese, o l'elevata presenza di anziani, che pone nuovi problemi nel rapporto fra generazioni, ma anche i nuovi assetti economici. Le trasformazioni che stanno coinvolgendo la nostra regione, tipiche delle società più avanzate, come i mutamenti nel mercato del lavoro, la nascita di nuovi bisogni e stili di vita, pongono sotto pressione la tradizionale famiglia veneta. Anche il sistema dei valori appare in mutamento, generando nuovi modi di "fare famiglia" e vivere la famiglia.

La centralità della famiglia nella programmazione regionale. Una politica attiva a favore della famiglia con figli si impone anche come elemento essenziale per un rilancio del sistema socio-economico veneto. Essa nasce dalla consapevolezza che il futuro destino della società locale è fondato sulle nuove generazioni, su quel capitale umano che diventa sempre più l'asse portante dello sviluppo socio-economico di un territorio. Si tratta cioè di riconoscere alla famiglia con figli quel ruolo di bene pubblico per troppo tempo negletto. Un riconoscimento che pervade sempre più anche gli indirizzi della programmazione a tutti i livelli amministrativi, tant'è che i più importanti documenti di programmazione della Regione Veneto assegnano alla famiglia un ruolo centrale nella società veneta, considerando le politiche a favore della natalità, a sostegno della maternità, e per il potenziamento dei servizi all'infanzia e alla famiglia, gli snodi fondamentali per il rilancio del tessuto sociale.¹

Verso la convergenza con la politica sociale europea. Fra i vari aspetti da cui non si può prescindere nell'elaborazione di una politica regionale di sostegno alla famiglia, quello più importante è il macro-contesto normativo di riferimento. Appare necessario considerare innanzitutto l'insieme delle numerose riforme sociali attuate recentemente a livello europeo. Esse, oltre a segnalare la necessità e l'urgenza di un intervento a favore delle famiglie con figli, consentono di trarre utili indicazioni per definire le linee essenziali di una moderna strategia di intervento in questo campo, fra le quali va soprattutto evidenziata la tendenza di tutti i più importanti paesi europei ad aumentare costantemente l'ammontare delle risorse finanziarie destinate al sostegno della famiglia con figli.

Il coordinamento con la normativa nazionale. E' anche evidente che una politica di intervento regionale non può prescindere dalle politiche di sostegno alla famiglia realizzate a livello nazionale. Con queste, la manovra regionale dovrà necessariamente integrarsi senza creare conflittualità. Il problema fondamentale è che la politica sociale della Regione appare condizionata dal sistema normativo vigente a livello nazionale, dovendosi adeguare sistematicamente alla struttura degli interventi prevista a livello superiore. Non si tratta quindi di elaborare uno schema di intervento regionale autonomo, ma uno schema che si inserisca armoniosamente nelle pieghe della legislazione nazionale. E' questo innanzitutto un problema quantitativo, nel senso che tanto maggiore è lo sforzo fatto a livello nazionale e tanto minore potrà essere l'impegno aggiuntivo della Regione. Ma è anche un problema qualitativo, legato cioè ai diversi criteri con cui vengono distribuite le risorse finanziarie fra le famiglie.

¹ Si vedano, in particolare, i documenti preparatori per il nuovo PRS della Regione Veneto, il primo dei quali riguarda proprio "La centralità della persona e della famiglia nella società veneta".

Una politica di sostegno attuabile nel breve periodo. Come abbiamo già sottolineato lo scopo principale di questo studio è quello di verificare la possibilità di attuare una politica fiscale regionale a favore delle famiglie con figli. In parte, questo obiettivo è stato considerato in modo restrittivo, poiché non abbiamo ritenuto opportuno considerare proposte, pur legittimate dalla crescente autonomia attribuita dalla Costituzione alle Regioni, che mirano a riformare in modo radicale tutta la politica fiscale regionale, ipotizzando ad esempio nuovi tributi regionali e la simultanea abolizione di quelli esistenti. E' infatti nostra convinzione che la proposta che dovrebbe emergere da questa ricerca debba essere innanzitutto concretamente implementabile nel breve periodo, cosa che non si potrebbe certamente realizzare considerando ipotesi più radicali di trasformazione del sistema tributario regionale. D'altra parte, è solo in un contesto più ampio di quello rappresentato dal solo sistema tributario regionale che possono essere individuate le soluzioni più idonee per implementare una politica di sostegno alla famiglia con figli.

Una politica basata sui trasferimenti monetari. L'ambito in cui abbiamo circoscritto l'analisi è rappresentato dai trasferimenti monetari alla famiglia, che comprende, oltre a tutte le azioni sul fronte tributario, anche le manovre volte ad aumentare i trasferimenti monetari diretti. Restano esclusi dalla nostra sfera di interesse tutte quelle misure che riguardano invece l'erogazione di servizi reali alla famiglia con figli (i cosiddetti *benefits in kind*), come ad esempio la disponibilità di asili nido, e, più in generale, tutte le politiche volte a conciliare sempre più l'attività familiare dei genitori con la loro attività lavorativa, e quelle che potrebbero consentire una migliore condizione economica alla famiglia e ai figli. Questi aspetti rappresentano momenti cruciali per un rilancio del ruolo della famiglia, ma la loro considerazione esula dagli scopi del nostro studio.

Una politica di sostegno continuativa. Saranno altresì escluse dalla nostra analisi tutte le misure di sostegno alla famiglia basate su interventi *una tantum*, anche se, in linea teorica, un unico trasferimento monetario può essere sempre equivalente, sul piano economico, ad una pluralità di rate annuali. Il problema è che un rafforzamento del ruolo della famiglia nel contesto socio-economico regionale non può essere connesso solamente al verificarsi di particolari eventi, come, in primis, la nascita del figlio, o l'inizio dell'attività scolastica dello stesso. Il costo dei figli, da cui dipende gran parte delle politiche a sostegno della famiglia, rappresenta infatti un aspetto permanente della vita familiare e non può essere risolto, o individuato, in un particolare evento. Una manovra *una tantum* potrebbe così essere giustificabile solamente se è volta a compensare la famiglia di uno specifico e straordinario costo connesso all'accrescimento dei figli. Nella generalità dei casi, però essa non solo non appare coerente con gli obiettivi ultimi di una politica sociale, ma potrebbe essere anche poco opportuna sul piano finanziario poiché presuppone una certezza degli eventi futuri che non caratterizza certo la situazione familiare.²

I beneficiari della politica di sostegno. Vanno poi risolti gli equivoci circa l'oggetto ultimo delle politiche di sostegno che stiamo considerando. Nella nostra accezione il termine di famiglia con figli, che è stato fin qui utilizzato, fa riferimento ad insieme generico. Nel prosieguo dello studio il concetto di famiglia è visto come sinonimo di nucleo familiare, anche se statisticamente parlando esso rappresenta un insieme più ampio di quello formato dai nuclei familiari, e il concetto di figlio,

² In generale, l'importo di un trasferimento periodico alla famiglia può, o deve, variare in relazione alla particolare situazione che caratterizza la famiglia in quel particolare momento, in termini, ad esempio, di condizioni economiche, numero complessivo dei figli, loro stato di salute, ecc. In questo senso, mentre un sussidio monetario annuo permette di cogliere appieno queste situazioni, l'erogazione di un unico importo monetario dovrebbe basarsi su un'ipotetica futura situazione che potrebbe penalizzare o favorire la famiglia stessa.

che appare molto restrittivo alla luce di quanto previsto dalle normali politiche di intervento a favore della famiglia, va inteso come sinonimo di minore.

La sostenibilità economica della proposta. L'approccio di questo studio alle politiche di sostegno regionali alla famiglia con figli, improntato alla verifica empirica delle proposte, rende necessario sviluppare ampiamente l'analisi della situazione socio-demografica del territorio regionale. L'accettabilità di ogni proposta di intervento viene infatti a dipendere, oltre che dalla sua legittimità giuridica o dalla sua rispondenza ai principii teorici, dalla sua sostenibilità sul piano economico. E' dunque in primo luogo importante identificare l'universo sociale di riferimento, cioè la platea dei potenziali beneficiari del sussidio, e la sua probabile evoluzione nel futuro. La scarsità delle risorse disponibili, e il vincolo di bilancio del settore pubblico, acuiscono in questo frangente storico la necessità di una verifica dell'impatto economico delle manovre di sostegno. Le difficoltà che si frappongono alla realizzazione di uno studio di fattibilità delle manovre di intervento a favore delle famiglie con figli, sono molte, ma la più importante è certamente data dalla carenza di informazioni statistiche circa la distribuzione delle famiglie e dei minori, per livello di reddito, o, più in generale, per livello di benessere del nucleo familiare. Ampio spazio sarà quindi dedicato anche ad una prima stima di questa distribuzione a livello Veneto.

Uno strumento di supporto alle decisioni. L'aspetto più critico di ogni simulazione che mira a stimare l'effetto di una politica regionale di sostegno a favore delle famiglie con figli è comunque connesso alle decisioni che riguardano il livello assoluto dei sussidi da accordare alle famiglie, e la loro struttura, in termini di selettività dell'intervento. E' questa tipicamente una scelta politica, a cui lo studio non intende sostituirsi. Ciononostante, appare opportuno fornire ai responsabili della politica sociale alcuni punti di riferimento quantitativi che possano orientare le loro decisioni. Si tratta soprattutto di mettere in evidenza come questi aspetti influenzano il risultato complessivo della politica sociale, non solo in termini finanziari, e quindi in termini di impegno sul bilancio pubblico, ma anche in termini di efficacia, efficienza e equità della politica sociale. E' nostro scopo, cioè, mettere in luce il *trade-off* esistente fra i vari obiettivi, soprattutto fra il costo complessivo della manovra e l'efficacia della stessa, favorendo così una scelta responsabile.

2. Le politiche di sostegno per la famiglia con figli nel panorama internazionale

2.1. La famiglia con figli al centro dell'agenda politica europea

Nonostante l'interesse che continuamente dimostra nei confronti della famiglia, l'Unione Europea non ha competenze dirette in questo campo. Non è cioè possibile rintracciare nei trattati e nelle direttive emanate dall'Unione principi ispiratori e indicazioni utili ad elaborare strategie locali di intervento a sostegno della famiglia, soprattutto nei confronti della famiglia con figli.³ A livello europeo, l'evoluzione del welfare per la famiglia è il frutto di un intenso processo di riforma portato avanti da molti paesi europei in questi ultimi anni. Le spinte riformiste che emergono dai vari paesi si susseguono incessantemente, rendendo rapidamente obsoleti gli scenari che sembravano consolidati alla fine degli anni '90. Fra il 2002 e il 2004 sono state effettuate significative riforme del welfare per la famiglia, soprattutto nel campo della fiscalità, nel Regno Unito, in Germania, in Spagna e in altri paesi europei.

E' questo processo riformista che testimonia come la famiglia, ed in particolare la famiglia con figli, rappresenti uno degli elementi cruciali nell'agenda europea. In questo contesto, si riconosce alla famiglia con figli un rilevante ruolo sia sul piano sociale che su quello strettamente economico. Si riconosce cioè che lo sviluppo dell'economia dipende positivamente dall'esistenza di un sistema di aiuti che favorisca una equilibrata crescita della famiglia e delle opportunità per i figli. Da questo ultimo punto di vista, è ampiamente accettata l'idea che aiutare una famiglia con figli determina esternalità positive maggiori rispetto a quelle che si conseguirebbero aiutando tutte le famiglie in generale. La crescita dei figli rappresenta infatti un capitale sociale aggiuntivo per l'intera società non solo per i genitori.

La struttura dei family benefits⁴ appare assai eterogenea in Europa. Essa varia da paese a paese a seconda degli obiettivi di welfare, del sistema di tassazione generale, del modello di assistenza preferito, dal peso che assumono i principi dell'equità orizzontale e verticale nell'orientare le politiche di sostegno familiare, dei bilanci pubblici. L'unico punto in comune tra tutti i sistemi di Welfare è l'esistenza di un sistema di aiuti per le famiglie con figli, dopo di che ogni paese segue una propria filosofia e stabilisce una propria rete di interventi (Adema, Gornick, Whiteford, 2004).

Le numerose, profonde, riforme del welfare attuate negli ultimi anni in Europa rappresentano una risposta alle pressioni provenienti dal fronte:

³ L'attività legislativa dell'Unione Europea che interessa la famiglia è assai corposa, ma riguarda temi specifici, come quello della migrazione e della libertà di movimento, delle pari opportunità, della legge sul lavoro e della protezione sociale. Si veda: European Commission, Employment & social affairs, 2002.

⁴ In linea con l'impostazione generale del lavoro, questa rassegna della situazione europea si concentra principalmente sugli strumenti espressamente rivolti alle famiglie con figli ed in misura minore sugli strumenti rivolti più in generale alle famiglie, a meno che questi non contengano specifiche condizioni per le famiglie che hanno figli. L'analisi verte soprattutto sui cosiddetti *cash benefits*, mentre non prende in considerazione i *benefit in kind* e più in generale i servizi reali alle famiglie con figli (come ad esempio l'offerta di strutture di assistenza per i figli tra cui gli asili nido), anche se il tema dei servizi è comunque presente e se ne sottolinea l'importanza sotto il profilo della programmazione integrata degli aiuti. Del pari sono stati omissi dall'analisi gli strumenti, e gli importi previsti, relativi ai congedi di maternità/paternità in quanto trattasi di strumenti di minore interesse ai fini del presente lavoro.

- *demografico*, dove si è posto il problema di affrontare il forte declino della natalità e quindi il conseguente processo di invecchiamento della popolazione, sia di quella anziana sia di quella facente parte della forza lavoro.
- *culturale*, dove si sono affermati nuovi stili di vita e nuove forme di convivenza che hanno profondamente mutato ed allargato i confini della famiglia tradizionale.
- *del mercato del lavoro*, dove si è creata sempre più l'esigenza di favorire un sistema in grado di coniugare le esigenze familiari con quelle lavorative, sia in relazione alla crescente entrata nel mercato del lavoro della componente femminile sia in relazione al riconoscimento delle pari opportunità tra genitori quanto ai benefici legati all'astensione dal lavoro per accudire i propri figli.

Tutti questi fattori, assieme ad altri quali i crescenti vincoli di bilancio pubblico, le nuove patologie familiari, il crescente bisogno di integrazione sociale e culturale delle famiglie, i problemi legati ai contesti abitativi nonché quelli connessi alla bassa dinamica economica degli ultimi anni, hanno non solo trasformato l'intera nostra società, ma anche indotto nuove e crescenti domande di sostegno, soprattutto per le famiglie con figli a basso reddito. Una realtà questa che ha stimolato in tutti i paesi europei, anche in quelli tradizionalmente meno attenti, una maggiore sensibilità per le esigenze della famiglia con figli. Al tempo stesso ha evidenziato l'inadeguatezza e i limiti della maggior parte dei sistemi di welfare e di politica fiscale vigenti, anche nei casi di paesi che possono vantare una lunga esperienza in tema di aiuti alle famiglie (come ad esempio la Francia)⁵.

Nonostante l'eterogeneità degli interventi, le riforme avviate negli anni 2000 hanno avuto come obiettivi principali:

- Aumentare, in termini assoluti, le risorse destinate alla famiglia con figli;
- Arrestare il declino della natalità;
- Rendere conciliabili vita familiare e attività lavorativa;
- Contrastare la povertà, sostenendo soprattutto le famiglie con basso reddito;
- Semplificare e dare maggiore trasparenza del sistema di aiuti (compresa una maggiore informazione agli utenti);
- Garantire una più elevata efficacia degli interventi, assieme ad un allargamento della platea dei beneficiari, poiché in molti casi si è accertato come le famiglie che beneficiavano dei sostegni familiari fossero relativamente poche rispetto a quelle potenzialmente aventi diritto;
- Accentuare il livello di sussidiarietà tra differenti livelli di governo, accrescendo il ruolo delle amministrazioni decentrate, non solo nell'attuazione delle politiche nazionali, ma anche in funzione integrativa, sia dal lato dei benefici monetari (*cash benefits*) sia dal lato della fornitura di servizi reali (*benefits in kind*).

Per il raggiungimento di questi obiettivi si è fatto ricorso a tutta la possibile gamma di strumenti di intervento disponibile, che, a seconda del punto di vista adottato, possono essere distinti in:

- interventi a carattere universalistico, che riguardano cioè la generalità delle famiglie con figli, o benefici di tipo *means tested*, nel qual caso il beneficio varia in funzione del reddito o di altri

⁵ Una recente *cross-national research* ha evidenziato come in Europa i cittadini desiderino uno Stato che, in materia di politica per la famiglia, aumenti le loro opportunità di scelta senza creare dilemmi e tensioni, che integri e non usurpi le responsabilità delle famiglie di fronte alle continue trasformazioni sociali ed economiche ed ai relativi nuovi bisogni. Più che l'imposizione di condizioni, l'approccio migliore sembra dunque essere quello di una politica familiare integrata e di profilo olistico (Hantrais, 2004).

parametri. In alcuni casi i benefici presentano una struttura duplice, ovvero una parte viene erogata in modo universale, un'altra, aggiuntiva, in relazione al reddito.

- benefici monetari (*cash benefits*), benefici "reali" (*benefits in kind*) e benefici fiscali nella duplice forma di deduzioni dall'imponibile o detrazioni d'imposta (*tax benefits*), oppure restituzioni nei casi di "incapienza".
- Finanziati mediante tassazione generale oppure mediante contribuzione.

Quasi tutti i paesi europei, con l'eccezione dei paesi Scandinavi, tendono poi a distinguere nettamente i benefici alle famiglie che sono volti a compensare il costo di mantenimento dei figli (*family benefits*) e gli aiuti alla maternità per i costi connessi alla nascita del figlio, compresa la perdita di guadagni (*maternity benefits*).⁶ Nel primo caso ci si trova di fronte ad un sostegno economico continuativo a tutte le famiglie con figli, generalmente protratto fino alla loro maggiore età, nel secondo caso si è invece in presenza di un'erogazione una tantum alle famiglie in cui nasce un nuovo figlio.⁷

Nell'ambito delle differenti architetture esistono tuttavia alcuni elementi comuni che caratterizzano la struttura degli aiuti alle famiglie con figli:

- a) Tutti i paesi esaminati prevedono la compresenza di un ventaglio di strumenti universalistici, accanto ad altri di tipo *means tested*, secondo una logica che prevede un sistema di copertura di base comune a tutte le famiglie con figli e poi aiuti aggiuntivi per le famiglie a minore reddito.
- b) Si prevede un incremento del sostegno per tutti quei casi che possano comportare maggiore disagio familiare oppure maggiori spese per il nucleo familiare (come ad esempio situazioni di invalidità, oppure di assenza dei genitori, ecc.), secondo il rispetto del principio dell'equità orizzontale.
- c) Si evidenzia un chiaro orientamento legislativo verso un sistema di aiuti più semplice e trasparente, di modo che possa aumentare non solo l'efficienza ma anche l'efficacia del sistema, mediante una razionalizzazione del numero delle agevolazioni. Si è visto infatti che, di pari passo con l'evoluzione delle situazioni familiari, il sistema di aiuti tende a divenire sempre più complicato e come tale dispendioso e viepiù difficile da gestire.
- d) In questi ultimi anni, nonostante le difficoltà di bilancio, i *cash benefits* sono aumentati significativamente in tutti i paesi esaminati a testimonianza di un crescente orientamento dei paesi europei a stimolare una maggiore responsabilità e libertà di scelta delle famiglie con figli. E' questo un elemento importante, poiché non si tratta solamente di un incremento del beneficio monetario, ma un modo per realizzare un sistema di aiuti più libero, mettendo a disposizione delle famiglie risorse senza "vincolo di destinazione".
- e) Emerge un crescente ruolo delle amministrazioni decentrate nell'ambito della politica di sostegno alle famiglie (questo si verifica soprattutto in Spagna e in Germania, ma esiste una tendenza in tal senso anche nei paesi più "centralistici"). Questa tendenza rappresenta un punto di forza ma anche una sfida nell'ambito delle politiche di sostegno alle famiglie con figli, in quanto si riconosce da un lato la validità del principio di sussidiarietà e la superiorità dell'ente decentrato nella capacità di rispondere alle esigenze locali delle famiglie, dall'altro si pone altresì un grosso onere di gestione in capo a strutture la cui efficienza ed efficacia del servizio dipende anche dal grado di autonomia (fiscale, finanziaria, amministrativa, ecc.) di cui possono godere.

⁶ MISSOC, (2002).

⁷ Facciamo qui riferimento essenzialmente a quelli che vengono definiti *birth and adoption grants*, che costituiscono solo una parte dei *maternity benefits*.

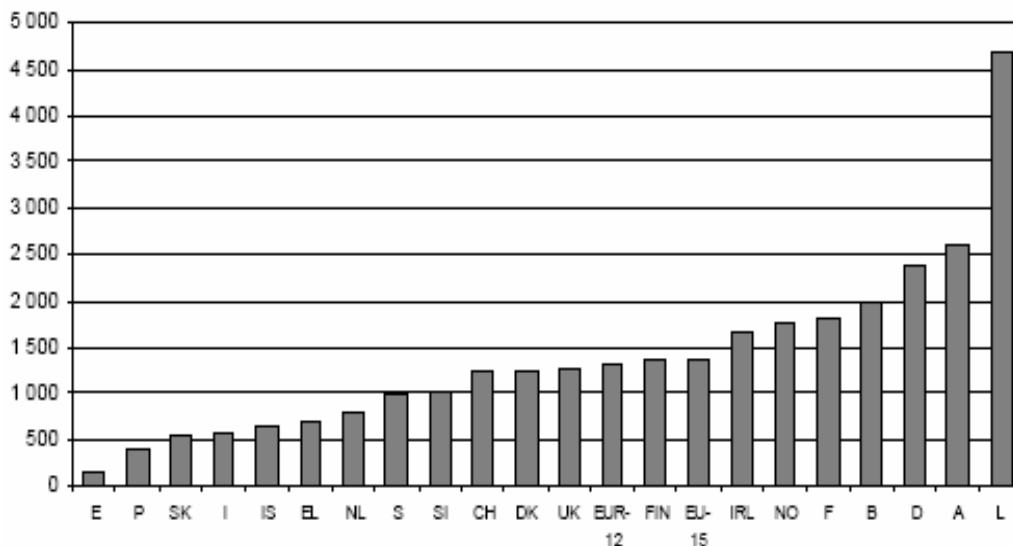
- f) Tutti i benefici familiari per i figli presentano una durata massima, ovvero sono previsti a condizione che i figli non superino la maggiore età (salvi casi specifici di estensione della durata dei benefici, oppure i casi di invalidità e di altre situazioni speciali per cui il periodo di copertura si espande). Inoltre i benefici assumono generalmente intensità maggiori per i bambini al di sotto dei tre anni di età.

Per quanto concerne specificatamente le risorse monetarie destinate alla famiglia, si consideri che fra il 1991 e il 2000, l'ammontare dei *cash benefit* destinati alla famiglia è aumentato, *in termini reali*, del 35,8% nella media europea, mentre tale aumento è stato pari 28,6% nel nostro paese.⁸ Quanto l'aspetto quantitativo possa giocare un ruolo importante nella definizione di una politica di sostegno a favore delle famiglie con figli può essere percepito anche considerando la Figura 1, che evidenzia l'importo, in PPS⁹, dei benefici monetari destinati ai minori nei paesi europei. Come si può osservare, a fronte di una media europea, Europa dei 15, pari a circa 1.361 unità di PPS, il valore dei benefici monetari distribuiti alle famiglie in Italia si colloca a circa 550 PPS, e quindi ad un livello che è circa il 40% della media europea. Analogamente, si può osservare il fatto che mentre in Europa le risorse finanziarie destinate alla famiglia rappresentano l'1,4% del PIL, in Italia questa quota scende allo 0,5%.

Ci sembra importante sottolineare questo gap fra la realtà nazionale e la realtà europea soprattutto per evidenziare gli spazi che si possono aprire alla politica regionale di sostegno alla famiglia. Questa potrebbe infatti porsi l'obiettivo di destinare alle famiglie venete un ammontare di risorse tali da portare l'incidenza dei cash benefit percepiti dalle famiglie venete al livello medio europeo, il che vorrebbe dire raddoppiare il livello delle risorse che vengono destinate alla famiglia a livello nazionale.

Figura 1 - Cash family benefits in PPS* per persona in età compresa fra 0 e 19 anni

anno 2000



Fonte: Eurostat - ESSPROS

⁸ Si veda: Abramovici G. (2003).

⁹ Si tratta di Purchasing Power Standard, ovvero di un valore che considera il potere di acquisto effettivo nei vari paesi, depurando i dati monetari dall'effetto dovuto al livello dei prezzi.

L'intensità degli aiuti previsti a livello europeo dai vari strumenti d'intervento a favore della famiglia è soggetta a variazione in funzione dei seguenti elementi, che costituiscono quindi i criteri su cui si fonda la selettività degli interventi:

- a) Reddito posseduto; questo influenza il livello del beneficio in almeno due modi, da un lato il beneficio si riduce al crescere del reddito (*means testing*), dall'altro esistono dei limiti di reddito superati i quali non si ha diritto a ricevere il beneficio (*poverty testing*).
- b) Composizione del nucleo familiare; ovvero il beneficio aumenta complessivamente all'aumentare della numerosità dei componenti a carico (ma il beneficio marginale è decrescente), inoltre in media per le famiglie numerose sono previsti benefici esclusivi non previsti per le altre famiglie.
- c) Età dei beneficiari (entro il limite massimo previsto), ovvero in alcuni casi vi sono benefici che aumentano di intensità al crescere dell'età dei figli a carico, in altri casi invece l'intensità (ovvero il tasso di incremento) diminuisce.
- d) Regione di appartenenza, ovvero l'ammontare dei benefici familiari dipende dal beneficio previsto a livello nazionale più quelli erogati discrezionalmente dagli enti decentrati; in alcuni casi il valore del beneficio tiene conto dei differenti valori dell'inflazione regionali e quindi del differente livello di costo della vita.
- e) Residenza, nel senso che la maggior parte dei benefici familiari sono legati al possesso della residenza.
- f) Situazione professionale, ovvero alcuni benefici sono previsti solamente a fronte di una situazione occupazionale stabile.
- g) Contributi versati, ovvero vi sono benefici per i quali l'avente diritto deve dimostrare di avere totalizzato nel periodo che precede la richiesta di aiuti un certo periodo di versamento contributivo.

Le tendenze in atto a livello europeo sono quelle di orientare le politiche di sostegno alla famiglia con figli, sempre più verso:

- a) Sistemi più equi in senso verticale; un elemento da considerare concerne il differente peso che i concetti di equità orizzontale e verticale assumono nei vari paesi. Partendo dal presupposto che gli strumenti di tipo universalistico rappresentano un mezzo per elevare il grado di equità orizzontale mentre quelli *income tested* sono adatti ad elevare il grado di equità verticale, si osserva come negli ultimi anni quest'ultimo obiettivo eserciti un ruolo crescente all'interno delle politiche fiscali per le famiglie con figli. Ciò trova conferma nel fatto che le recenti riforme presentano un chiaro orientamento verso una maggiore selettività e questo atteggiamento, oltre che naturalmente per ragioni di bilancio pubblico, risponde anche all'esigenza di aiutare principalmente le famiglie più povere, quelle marginali. A livello di singolo paese si evidenzia soprattutto il caso della Francia, paese nel quale a fronte di un esteso sistema universalistico di base degli aiuti cresce il ruolo dei benefici correlati al reddito.
- b) Sistemi più *means testing*; sempre sotto questo aspetto la diffusione di strumenti di tipo *means-tested*, che consentono un accesso ai benefici graduato in base alle risorse possedute, rappresenta poi un passo avanti rispetto agli strumenti di tipo *poverty-testing* che consentono di fruire dei benefici solamente se ci si trova sotto una data soglia di povertà. Questo passaggio consente, entro certi limiti e con intensità differenti, a tutte le famiglie con figli di fruire dei benefici previsti, delineando un sistema orientato verso un ampliamento delle platee dei beneficiari in un'ottica non più residuale ma inclusiva (Vaccaro, 1999).
- c) Una maggiore integrazione tra benefici monetari e servizi reali; nel panorama degli strumenti da noi esaminati vanno poi aggiunti tutti i benefici reali, i servizi reali per l'infanzia. Tutti i

- paesi prevedono variamente servizi di asili nido e "dopo scuola", di *baby sitting*, di nursery, nonché accesso a beni e servizi per attività ricreative, culturali, ecc.. Anche se non espressamente trattati nel presente lavoro, si osserva come in tutti i paesi analizzati questi benefici siano presenti in modo rilevante, anche in Spagna dove hanno trovato un forte impulso con le ultime riforme. L'obiettivo principale di questi servizi è quello di consentire alle famiglie di coniugare la vita lavorativa con quella familiare, visto che è saltato il vecchio modello di solidarietà intergenerazionale che tradizionalmente univa le famiglie del passato.
- d) Tra i vari benefici previsti si sottolinea la presenza delle cosiddette "*Family card*". Nel caso della Francia, ad esempio, si prevede una "carta per famiglie numerose", che consente alla famiglia di ottenere degli sconti (dal 30 al 75% in base alla numerosità della famiglia) sul prezzo di alcuni servizi pubblici e non, ferrovia, metropolitana, musei, cinema, ecc.. Anche in Spagna sono previsti degli sconti per le famiglie numerose sulla fruizione di determinati servizi e sull'acquisto di alcuni beni alimentari (come ad esempio l'acqua) e non alimentari.
- e) Sistemi in grado di contrastare il declino della natalità¹⁰ e, soprattutto, di favorire una maggiore compatibilità del tempo familiare con quello lavorativo all'interno delle famiglie con figli. Alcune ricerche condotte a livello internazionale¹¹ evidenziano come, contrariamente al passato, l'ingresso nel mercato del lavoro della donna non pregiudichi il raggiungimento di un buon tasso di natalità, ma crei invece le condizioni sociali ed economiche per una sua elevazione.¹² Tale conclusione viene confermata anche da un'altra ricerca¹³ nella quale si evidenzia come l'instabilità lavorativa femminile sia la principale imputata della bassa fertilità in molti paesi europei (tra cui l'Italia): in particolare si dimostra come situazioni di lavoro occasionali esercitino un effetto negativo sulla fertilità, mentre situazioni di lavoro stabile nel settore pubblico oppure di part-time continuativo contribuiscano ad elevare il tasso di fertilità¹⁴.
- f) Sistemi più efficaci e più selettivi; sotto questo profilo si va affermando sempre più in Europa l'orientamento che la finalità degli aiuti alle famiglie con figli debba essere quella di contribuire realmente alla realizzazione del principio di equità, sia orizzontale che verticale (pur variamente ponderati). Pertanto, al di là degli strumenti previsti, un sistema di aiuti dovrebbe essere commisurato agli oneri effettivi che le famiglie devono sostenere: non quindi

¹⁰ Sotto questo aspetto si consideri che nonostante l'incremento degli aiuti alle famiglie durante gli anni '90 l'Europa ha registrato un chiaro e diffuso declino del tasso di natalità (Abramovici, 2003).

¹¹ Si veda in particolare il lavoro di Willem Adema, Janet C. Gornick, Peter Whiteford, 2004, *Family Policy and the Restructuring of the Welfare State: A Comparative Analysis of OECD Countries*, paper presentato alla seconda conferenza annuale ESPAnet, dal titolo "New health care policies for a new Europe", Oxford 9-11 Settembre 2004.

¹² In questo contesto, laddove un tempo si pensava che una politica familiare dovesse favorire il permanere a casa della donna, oggi, grazie anche all'affermazione di nuovi stili di vita familiari, si riconosce che l'attività lavorativa femminile rappresenta un elemento di libertà (economica e sociale) che si riflette positivamente anche sulla natalità. In altre parole un maggiore livello occupazionale femminile e, quindi, una maggiore sicurezza per il futuro, esercitano una influenza positiva sul grado di natalità. Naturalmente questo comporta l'esigenza di un sistema di aiuti focalizzato su una serie di servizi reali di sostegno per le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano. In una delle ricerche esaminate si propone pertanto di introdurre misure volte, da un lato, a favorire un ambiente favorevole all'aumento del tasso di partecipazione femminile (a livello contrattuale, orari di lavoro, diritti, ecc.), e quindi a ridurre il numero di famiglie monoreddito, dall'altro ad integrare le misure volte all'inserimento lavorativo femminile con altri interventi specifici per la cura e l'assistenza dei figli (Adema, Gornick, Whiteford, 2004).

¹³ Pau Baizán, 2004, *Couples' careers and fertility. An event-history analysis of the ECHP samples of Denmark, Italy, Spain, and United Kingdom*, paper presentato alla seconda conferenza annuale ESPAnet, dal titolo "New health care policies for a new Europe", Oxford 9-11 Settembre 2004.

¹⁴ Secondo una recente ricerca condotta a livello europeo, incluso alcuni paesi dell'est Europa, conferma come il tema relativo al *work-care integration* rappresenti un fattore cruciale in tutti i paesi e sottolinea come esso vada affrontato sotto vari aspetti, da quello strutturale (*policies*) a quello culturale (*value, norms*) (Haas, Hartel, 2004).

- una politica di aiuti simbolica ma un sistema che incida realmente sulla funzione di benessere delle famiglie con figli. Ecco allora l'importanza della selettività e dei criteri con i quali attuarla.
- g) Sistemi con al centro la famiglia; a livello europeo emerge con forza il riferimento alla famiglia come soggetto, economico e sociale, centrale delle politiche sociali. La stessa fruizione dei benefici di tipo *means-tested* avviene tenendo conto delle risorse complessive della famiglia oltre che della sua composizione. La famiglia rappresenta dunque il nucleo base su cui impostare l'articolazione degli aiuti.

Per quanto concerne specificatamente la politica di sostegno alla famiglia basata su sgravi fiscali, l'esperienza europea si rileva ancora più eterogenea di quanto già emerso finora. Per questo motivo abbiamo ristretto la nostra analisi di dettaglio ai paesi europei che hanno recentemente attuato una riforma del welfare per la famiglia, o, come nel caso della Francia, a quelli in cui l'intervento in questo campo è particolarmente significativo sia quantitativamente che qualitativamente. Alcuni specifici aspetti riguardanti il trattamento fiscale della famiglia in vari paesi europei e negli Stati Uniti sono stati considerati più avanti nello studio.¹⁵ Qui è opportuno ricordare come la famiglia sia oggetto in Europa di sgravi fiscali che assumono varie forme:

- Possono essere previste detrazioni fiscali. Esiste ad esempio la possibilità, in Grecia, oltre che in Italia fino al 2004, di ridurre l'ammontare delle tasse dovute di un importo fisso che dipende dal numero dei figli;
- Possono essere invece previste deduzioni dal reddito imponibile (come in Germania, Spagna, Gran Bretagna, ecc.), che possono essere variamente strutturate in funzione del livello del reddito;
- Possono essere adottati metodi di tassazione particolari. In Francia il beneficio fiscale per le famiglie con figli si attua ad esempio attraverso il metodo del quoziente familiare, che prevede la divisione del reddito familiare tassabile per il numero dei componenti del nucleo familiare.

2.2. La situazione e le tendenze in alcuni grandi paesi europei

2.2.1 Il caso del Regno Unito

Nel corso del 2003 il Regno Unito ha proceduto ad una significativa riforma¹⁶ di tutto il quadro della politica fiscale per le famiglie con figli mediante l'abolizione di alcuni strumenti e la fusione di altri all'interno di due nuovi strumenti, il tutto allo scopo di semplificare il sistema di aiuti e renderlo più trasparente, rispetto a quello precedente caratterizzato invece da molteplici strumenti (HM Treasury, 2004), nonché di assicurare un maggior sostegno alle famiglie con redditi bassi (Brewer, 2003). In particolare nel Budget 2004, si legge chiaramente come il Governo inglese miri a realizzare una sorta di "universalismo progressivo", ovvero un sistema di aiuti di base per tutte le famiglie, la cui intensità e ampiezza aumenta poi con il crescere dei bisogni delle famiglie. Questo obiettivo viene oggi perseguito mediante un sistema di aiuti universali (*Child benefits*) ed

¹⁵ Si rimanda al lavoro di Leccisotti M., Patrizi V, (2002) per un riferimento generale alla questione.

¹⁶ Per una puntuale conoscenza dei nuovi strumenti di sostegno fiscale alle famiglie con figli in questo paese, si veda Inland Revenue 2003. Per una panoramica completa degli strumenti fiscali, dei servizi reali alle famiglie con figli, oppure con soggetti che presentano forme di disabilità, si veda il sito: www.inlandrevenue.gov.uk.

uno progressivo (*Child Tax Credit*). Prima della riforma¹⁷ i crediti fiscali delle famiglie con figli erano disseminati tra cinque strumenti differenti, oggi invece sono due solamente. Un aspetto ulteriore della riforma fiscale per le famiglie è rappresentato dalla considerazione riservata al problema dell'effettiva fruizione delle misure e delle agevolazioni previste, ossia il Governo ha promosso un efficace sistema di gestione delle agevolazioni e delle informazione agli utenti che oggi sono in grado di conoscere con precisione tutti gli aiuti di cui possono beneficiare. La riforma premia notevolmente le famiglie a basso reddito, al tempo stesso non crea disincentivi al lavoro (Brewer, 2003). Nel complesso il sistema attuale si preoccupa di combattere la povertà delle famiglie con figli, con particolare attenzione ai nuclei monogenitoriali. I benefici universali sono abbastanza generosi, mentre cresce il peso di quelli del tipo "a prova di mezzi" (*means tested*).

Attualmente il sistema di aiuti alle famiglie con figli (*Family Benefit*) prevede i seguenti strumenti principali: *Child benefit*, *Child Tax Credit (CTC)*, *Working Tax Credit (WTC)*, *Baby bonds*, *Sure Start Maternity Grant*, *Community care grant*.

Family Benefits

Child Benefit

Si tratta di un beneficio a carattere universale corrisposto a chiunque si occupi di crescere dei bambini (Inland Revenue, 2004). Non è necessario che il beneficiario sia anche genitore del bambino. L'assegno non è soggetto a tassazione, non è correlato al reddito ed è finanziato mediante tassazione, inoltre è pagato indipendentemente dal fatto che la famiglia percepisca altri sostegni. Il beneficio è pagato fino ad un massimo di 18 anni (se il bambino è studente a tempo pieno), può essere pagato fino a 4 mesi anche per gli studenti di 16/17 anni che, lasciata la scuola, sono alla ricerca di una occupazione oppure di un tirocinio e sono registrati presso alcuni enti espressamente individuati. Normalmente il figlio e il beneficiario devono vivere in UK e in generale il beneficiario deve essere residente e presente in UK. Da Aprile del 2004 l'ammontare dell'assegno mensile è il seguente: 99 € per il primogenito (111,16 nel caso di un solo genitore), 66,32 € per ciascun figlio successivo.

Baby Bonds

Si tratta di uno schema governativo, il Child Trust Fund (Blackwell P., 2004), che probabilmente entrerà a pieno regime nel corso del 2005, volto ad incoraggiare il risparmio delle famiglie per i figli, secondo il quale per ogni figlio nato dopo settembre 2002 verrà erogato un assegno di 375 €, che sarà versato in un conto di risparmio speciale denominato *Child Trust Fund/Baby bond*. Nel caso la famiglia sia a basso reddito ed ottenga il contributo ai sensi del *Child Tax Credit* l'importo del bond sarà più elevato e pari a 750 €. L'idea di base è che le famiglie possano integrare il contributo governativo per assicurare in seguito un reddito al figlio, il quale prima dei 18 anni non potrà godere del denaro accantonato.

Sure Start Maternity Grant

Questo rappresenta un contributo pagato una sola volta (che non deve essere restituito), allo scopo di far fronte alle nuove spese conseguenti alla nascita (o all'adozione) di un nuovo bimbo. Per ottenere il beneficio bisogna essere in attesa di un bimbo la cui nascita sia prevista entro 11 settimane, oppure che la nascita o l'adozione di un bimbo sia avvenuta da non più di tre mesi. L'ammontare corrisposto è pari 750 € per ogni nascita (o adozione).

¹⁷ Per una analisi degli strumenti di aiuto alle famiglie con figli previsti prima della recente riforma si veda Adam S., Brewer M., Reed H., 2002, *The benefits of parenting: government financial support for families with children since 1975*, The Institute for Fiscal Studies, London

Community Care Grant

Si tratta di un contributo per le famiglie povere, discrezionale riconosciuto solamente in certe circostanze, come ad esempio a fronte di spese sostenute per andare a visitare un figlio in ospedale (spese di viaggio o di alloggio) o per acquistare prodotti di base per i bambini. L'ammontare del contributo minimo è di 45 €; non c'è un ammontare massimo ma il contributo sarà commisurato alla spesa necessaria per acquistare i prodotti per i quali si richiede il contributo stesso.

Tax Credit

Working Tax Credit (WTC)

È un'agevolazione concessa alle persone a basso reddito che lavorano, siano esse dipendenti oppure autonome (Inland Revenue, 2003). E' concessa sia a chi ha figli sia a chi non ne ha. Nel caso di presenza di figli il beneficio è concesso a patto che il richiedente sia occupato per almeno 16 ore settimanali e abbia un contratto di lavoro per almeno un mese. Inoltre il beneficiario deve avere più di 16 anni ed avere almeno un figlio a carico. Dal punto di vista della struttura, l'agevolazione presenta un "elemento base" (*Basic element*), correlato all'essere adulto e al possedere i requisiti di cui sopra, un "elemento extra" connesso alla presenza di alcuni requisiti aggiuntivi (es. genitore singolo, occupazione per più di 30 ore settimanali, presenza di disabilità, ecc.) ed un "child-care element" per le famiglie che lavorano e che sostengono delle spese (*costs of Registered childcare*) per l'affidamento dei figli ad una *baby sitter* o ad una struttura riconosciuta (asilo nido); l'ammontare del contributo è pari al 70% di tali spese con un massimo, a settimana, di € 141,8 nel caso di un solo figlio, oppure € 210 nel caso di due o più figli.

L'ammontare del contributo dipende dal reddito annuale e dal numero di ore che si è occupati. Se si è una coppia (o un genitore singolo) con almeno un figlio a carico, si è occupati per 16-30 ore settimanali con un reddito annuo inferiore a 7.500 €, il credito fiscale annuo si aggira intorno ai 4.500 € (5.400 € nel caso di occupazione superiore a 30 ore settimanali). L'importo del credito fiscale diminuisce con il crescere del reddito familiare e si annulla per un reddito di circa 23 mila €. Agli importi sopra evidenziati si deve poi aggiungere l'importo del contributo per la copertura del 70% (oppure i valori massimi di cui sopra) delle spese di assistenza ai figli (il *Child element*).

Child Tax Credit (CTC)

Da aprile 2003 il CTC rappresenta il principale strumento di assistenza alle famiglie con figli (Inland Revenue, 2003). Si tratta di un credito fiscale per il quale il richiedente deve avere più di 16 anni e normalmente vivere o lavorare in UK. Il richiedente può chiedere il sostegno se ha almeno un bambino (fino 16 anni) o un giovane (17-19 anni) che vive con lui. Dal punto di vista della struttura l'agevolazione presenta un "elemento familiare" (*Family element*) correlato alla presenza di una famiglia (anche nella forma di una coppia non sposata), un "elemento addizionale" (*Baby element*) connesso alla presenza all'interno della famiglia di un bimbo con meno di un anno di età, un "*child element*" pagato per ciascun figlio (incluso per i figli con meno di un anno). Vi sono poi altri pagamenti legati a situazioni di disabilità. Per quanto attiene all'ammontare, questo dipende dal reddito annuo posseduto. Se il reddito annuo è inferiore a 7.500 € il credito fiscale si aggira sui 2.000 € nel caso di un figlio a carico (circa 3.400 € con due figli e poco meno di 5.000 € con tre figli). Il credito diminuisce all'aumentare del reddito familiare e si annulla per un reddito di circa 90 mila €.

2.2.2 *Il caso francese*

La Francia rappresenta uno dei paesi a più lunga esperienza nel campo delle politiche sociali ed in particolare i primi strumenti della politica di aiuti alle famiglie risalgono alla fine degli anni '30 del secolo scorso¹⁸. Attualmente, nonostante i problemi di bilancio che un tale sistema comporta, la Francia presenta un sistema di aiuti alle famiglie di tipo universalistico e, più di recente, con riferimento a misure *income-tested* piuttosto articolato e rilevante sotto il profilo quantitativo. Su tutto va sottolineato come sia i benefici monetari (*Cash benefits*) sia i servizi reali (*benefits in kind*) siano non solo fra i più generosi al mondo ma anche rivolti ad una vasta platea di beneficiari (Boffi, 1999). Cinque sono gli obiettivi principali della politica francese di aiuti alle famiglie con figli: solidarietà rispetto ai costi della crescita di un figlio, pro-natalità, giustizia sociale, maggiore libertà di scelta da parte dei genitori tra presenza familiare e attività lavorativa. Nel complesso la politica per la famiglia in Francia ha poi la finalità di contribuire in modo efficace alle spese connesse alla presenza di un figlio considerando, in particolare, i reali bisogni delle famiglie con figli.

Questi obiettivi vengono perseguiti mediante un'articolata politica a sostegno delle famiglie con figli, dove il riferimento principale è al concetto di famiglia. Tra gli obiettivi segnalati, più di recente il paese pone particolare enfasi sulla questione della giustizia sociale, della responsabilità genitoriale (riconciliazione tra famiglia e lavoro), nonché sulla disponibilità di servizi per l'infanzia.

Risulta inoltre sempre importante l'obiettivo del sostegno alla natalità. Nonostante i problemi legati alla bassa crescita economica, agli alti tassi di spesa sociale e ad un persistente livello di disoccupazione, così come al persistente deficit del sistema di sicurezza sociale lungo tutti gli anni '90 del secolo scorso, la Francia ha aumentato i benefici familiari di base universalistici, cercando invece di contenere altre spese, quali quella pensionistica e della sanità (Henneck R., 2003). Con la recente riforma si è anche voluto realizzare una certa semplificazione degli strumenti mediante la fusione di più agevolazioni. Dal lato degli strumenti utilizzati il sistema francese prevede un chiaro orientamento verso gli assegni familiari, concessi a vario titolo, e verso le detrazioni d'imposta. In questo sistema naturalmente incide in misura significativa la struttura del modello fiscale generale, ovvero il fatto che la tassazione dei redditi familiari avviene con il metodo del quoziente familiare, un metodo questo particolarmente favorevole per le famiglie numerose.

In Francia gli strumenti di aiuto alle famiglie¹⁹ (*Family benefits*) sono molteplici e possono essere riassunti nelle seguenti categorie: *Family Allowances e Tax credits – Quoziente familiare*.

Family benefits

Prestations familiale

Rappresentano il principale strumento di politica per le famiglie (circa il 40% del totale dei benefici). Essi mirano soprattutto a supportare le famiglie numerose, ad alleviare i costi legati

¹⁸ Per una maggiore conoscenza del sistema di aiuti alle famiglie con figli si confronti la scheda paese preparata da The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, presso la Columbia University, disponibile nel sito: www.childpolicyintl.org/countries/france.html.

¹⁹ Per una specifica e completa informazione sulle numerose prestazioni previste per le famiglie con figli in Francia si possono consultare, tra gli altri, i seguenti siti web: www.caf.fr, www.dossierfamilial.com, www.legifrance.gouv.fr, www.cfdt-finances.fr.

all'infanzia e all'abitazione, ad aiutare le famiglie con un solo genitore, a combattere le situazioni di povertà e vulnerabilità. Sono corrisposti in base al criterio della residenza. Allo stato attuale dopo la riforma del 2003, sono previsti i seguenti strumenti:

- *Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)*
- *Allocations Familiales (AF)*
- *Complément familial (CF)*
- *Allocation de soutien familial (ASF)*
- *Allocation de parent isolé (API)*
- *Allocation de rentrée scolaire (ARS)*
- *Allocation de présence parentale (APP)*
- *Revenu minimum d'insertion (RMI)*
- *Aides spécifiques aux naissances multiples (ASNM)*

Prestation d'accueil du jeune enfant - PAJE

Si tratta di uno strumento "quasi universalistico" che sostituisce cinque altre tipologie di aiuti alle famiglie²⁰. Esso si applica alle famiglie con figli di età inferiore/uguale a 6 anni e si compone di due elementi principali, un elemento base ed uno addizionale. L'elemento base è costituito da un assegno per la nascita (o per l'adozione) di 808,31 € (per ciascun figlio, incluso il primo) pagato al settimo mese di gravidanza, più un assegno mensile di circa 161,66 € per famiglia (il contributo mensile può aumentare in caso di nascite gemellari) corrisposto dalla nascita (o dall'adozione) del bambino fino al terzo anno di età (a patto che il reddito familiare non superi di oltre cinque volte il salario minimo garantito). Il contributo connesso all'elemento addizionale è variabile a seconda della scelta dei genitori, i quali possono scegliere di smettere di lavorare (*Stop working supplement*) oppure di avvalersi di una forma supplementare di assistenza (*Childcare supplement*) ai figli (di età inferiore a 6 anni) e a seconda del reddito familiare. Nel primo caso il contributo aggiuntivo è pagato per ogni figlio sotto i 3 anni e nel caso entrambi i genitori cessino di lavorare ammonta a 334 €. L'assegno è pagato dal momento della cessazione lavorativa per maternità/paternità fino al compimento del terzo anno di età (tranne che nel caso del primo figlio per il quale l'assegno è pagato solo per i primi sei mesi). Nel secondo caso il contributo, pagabile fino a sei anni di età, è variabile in base al reddito posseduto e in base all'età del figlio che deve avere meno di sei anni (ma dai 3 ai 6 anni il contributo è dimezzato). L'assegno mensile, che serve a pagare le spese relative all'assunzione di una assistente materna registrata oppure di una bay sitter a domicilio, prevede un ammontare mensile massimo è di 354,19 € per coloro che hanno i redditi bassi. I contributi sociali dell'assistente registrata sono totalmente pagati, mentre quelli per una baby sitter sono per il 50% a carico della famiglia.

Allocations Familiales (AF)

Si tratta di uno strumento di tipo universalistico, nel quale l'assegno mensile è corrisposto alle famiglie dal secondo figlio in poi e fino al compimento del ventesimo anno. L'ammontare varia in base al numero di figli e alla loro età; sono previsti in particolare due aumenti dell'assegno in corrispondenza del compimento di 11 e 16 anni. Nello specifico l'importo monetario è di 107,17 € per due figli, 244,53 € per tre figli e dal quarto in poi un supplemento di 137,36 €. Al compimento degli undici anni l'importo dell'assegno aumenta di 30,18 €, mentre dopo i sedici anni l'aumento è di 53,51 €.

²⁰ Con l'introduzione della PAJE sono stati aboliti i seguenti strumenti: Allocation pour jeune enfant (APJE), Allocation d'adoption (AD), Aide à la famille pour l'emploi d'une assistente maternelle agréée (AFEAMA), Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) e Allocation parentale d'éducation (APE), mentre altri tipi di sostegno sono stati raggruppati all'interno del nuovo strumento.

Complément familial (CF)

Si tratta di un assegno familiare pagato alle persone che si assumono la responsabilità di allevare almeno tre bambini, di età maggiore uguale ai 3 anni (fino a 21 anni). L'ammontare varia in base al reddito ed è previsto un assegno mensile di € 146,54 € per famiglia.

Allocation de soutien familial (ASF)

Si tratta di un assegno pagato nel caso di figli orfani, oppure di figli di divorziati qualora uno dei genitori si rifiuti di ottemperare agli obblighi di mantenimento. È pagato fino al compimento dei 20 anni. L'ammontare è di 79,17 € nel caso di orfano di madre o di padre e di 105,55 € nel caso di orfano di entrambi i genitori.

Allocation de parent isolé (API)

Si tratta di un contributo collegato allo status di genitore singolo, sia vedovo/a sia in seguito a divorzio. L'assegno, che è pagato anche alla single incinta in attesa del figlio, è corrisposto per un massimo di 12 mesi (periodo estendibile fino a che l'ultimo figlio non raggiunge i 3 anni di età). Il sussidio è pari alla differenza tra l'ammontare massimo dell'API e le risorse del richiedente. L'ammontare massimo dell'API al 2004 è di 530,39 € se si è in attesa di un figlio, 707,19 € se si hanno due figli. Per ogni figlio sono previsti poi 176,80 € aggiuntivi.

Allocation de rentrée scolaire (ARS)

Si tratta di un bonus variabile in base al reddito del richiedente, corrisposto per ogni figlio-studente a tempo pieno, oppure in stato di apprendistato, di età compresa tra 3 e 18 anni. Il pagamento avviene in una unica soluzione all'inizio dell'anno scolastico e ammonta a 257,61 €.

Allocation de présence parentale (APP)

Si tratta di un sussidio corrisposto a fronte dell'interruzione dell'attività lavorativa allo scopo di poter prestare le cure e l'assistenza necessarie al figlio malato. I casi previsti sono che il figlio si ammali oppure subisca un incidente, oppure sia vittima di handicap imprevedibile. L'assegno è pagato mensilmente per quattro mesi, rinnovabile due volte all'anno, previo certificato medico che attesti lo stato di malattia del figlio e la durata probabile delle cure previste. L'ammontare varia a seconda del grado di sospensione dell'attività lavorativa: nel caso di totale cessazione dell'attività l'assegno è di 823,31 € se si vive in coppia oppure di 977,68 € se si vive da soli.

Revenu minimum d'insertion (RMI)

Si tratta di uno strumento che prevede da un lato un reddito minimo vitale per tutti coloro che hanno più di 25 anni e dall'altro un programma di inserimento e integrazione sociale e professionale. Il reddito minimo garantito presenta un ammontare che varia con il numero dei figli e con la tipologia della famiglia ovvero se è monogenitoriale oppure no. Nel caso di una coppia l'importo mensile è di 626,82 € se non ci sono figli a carico, 752,18 € con un figlio, 877,54 € con due figli. Per ogni figlio è previsto inoltre un contributo aggiuntivo di 167,15 €.

Aides spécifiques aux naissances multiples (ASNM)

In caso di nascite multiple (tre o più figli) certe amministrazioni regionali (per il tramite della rispettiva cassa degli assegni familiari) versano alla famiglia un aiuto specifico e supplementare rispetto a quello previsto dalle normali prestazioni familiari. Nel caso di Parigi, ad esempio, questo aiuto ammonta a 4.601,83 € per un parto trigemellare e a 1.533,94 € per ogni bambino aggiuntivo.

Tax Credits

Nell'ambito del sistema fiscale francese gli aiuti fiscali alle famiglie assumono soprattutto la forma di detrazioni d'imposta piuttosto che di deduzioni dall'imponibile. In particolare sono previste le seguenti detrazioni:

- Detrazioni per le spese di assistenza ai figli al di fuori del domicilio: si tratta di una detrazione pari al 25% delle spese sostenute con un massimo di 2.300 € per figlio.
- Detrazioni per l'impiego di un salariato a domicilio: si tratta di una detrazione d'imposta pari al 50% delle spese sostenute con un massimo annuale di 10.000 € (13.800 € nel caso di un invalido).
- Detrazione per spese scolastiche sostenute per consentire il proseguimento degli studi dei propri figli: l'ammontare della detrazione è variabile per livello di frequenza scolastica, ovvero 61 € per figlio al college, 153 € per figlio al liceo e 183 € per figlio all'Università.
- Detrazione per spese di ospedalizzazione e di cura: si tratta di una detrazione, concessa senza limiti di età, pari al 25% delle spese sostenute con un massimo annuale di 3.000 €.

Va infine osservato che tutto il quadro di aiuti evidenziato si inserisce nel contesto di un regime di tassazione dei redditi familiari basato sul modello del quoziente familiare. Un modello questo che consente di tener conto della composizione del nucleo familiare e quindi di ridurre il debito d'imposta man mano che aumenta il numero dei familiari presenti (Leccisotti, Patrizii, 2002).

2.2.3 Il caso tedesco

Nel corso del 2003-2004 la Germania ha effettuato una riforma del welfare (*Agenda 2010*) che ha interessato anche le famiglie con figli²¹. La riforma riconosce alla famiglia un ruolo cruciale, sia dal punto di vista sociale sia da quello economico, e coinvolge i differenti livelli amministrativi nell'erogazione e predisposizione del sistema di aiuti. Nel caso della Germania la riforma della politica fiscale per le famiglie con figli va vista all'interno di un processo di riforma che ha investito tutto il sistema sociale e del mercato del lavoro. Nello specifico delle famiglie con figli la riforma ha l'obiettivo principale di aumentare le opzioni di assistenza per i bambini, i quali dovrebbero essere aiutati in modo più efficace rispetto al passato e fin da piccoli, in modo da offrire loro maggiori opportunità future (The Federal Government of Germany, 2004).

Allo stesso tempo la riforma mira a rendere maggiormente compatibile il tempo lavorativo dei genitori con gli impegni familiari, mediante un aumento degli stanziamenti ai Länder per realizzare programmi di assistenza post-scolastica. A partire dal 2005 la riforma prevede poi un nuovo stanziamento annuo a favore degli enti locali, affinché questi possano espandere le opportunità di assistenza e cura dei bambini al di sotto dei tre anni di età. In generale la riforma consente un aumento dei pagamenti alle famiglie, soprattutto per quelle povere con figli. La

²¹ Agenda 2010 rappresenta un pacchetto di riforme fiscali, approvato nel febbraio del 2004, che interessa vari campi (economia, mercato del lavoro, salute, ecc.) tra cui quello riguardante la famiglia ed in particolare la famiglia con figli. L'obiettivo complessivo di questa riforma è quello di predisporre un piano globale di interventi per rilanciare lo sviluppo del paese nei settori cruciali, soprattutto in quelli fondamentali per la competitività di medio-lungo periodo. Per una completa visione delle misure previste da Agenda 2010 è possibile visitare il sito www.agenda2010.de, oppure il sito www.bundeskanzler.de.

povertà delle famiglie con figli (non la povertà in generale) è vista infatti come uno dei mali maggiori da affrontare e risolvere²².

Family benefits

Assegno familiare annuale

La normativa tedesca prevede un assegno familiare alle famiglie di lavoratori dipendenti, con figli di età non superiore a 18 anni, in base alla classe di reddito del genitore. Nel caso di coppia con figli è previsto un assegno annuale di 3.648 € per ogni figlio (allo stesso tempo è riconosciuta al genitore una esenzione fiscale di pari ammontare).

Assegno mensile

Si tratta di un assegno mensile corrisposto alle famiglie con figli indipendentemente dal livello del reddito del nucleo familiare. Varia invece con il numero dei figli, essendo crescente al crescere di questi. L'assegno è corrisposto fino al compimento dei diciotto anni, oppure fino ai ventuno se il ragazzo è disoccupato, senza limiti di età nel caso di ragazzo disabile. L'ammontare dell'importo mensile dell'assegno è di 154 € per il primo, secondo e terzo figlio, mentre dal quarto in poi l'importo è di 179 €.

Child-raising allowance

Si tratta di un assegno mensile corrisposto alle famiglie con figli allorché i genitori si prendono cura dei loro figli direttamente a casa per i primi due anni. Il contributo è erogato a patto che il reddito familiare, nel caso di una coppia, non superi il tetto di 30 mila euro per i primi sei mesi e di 16.500 per i successivi mesi. Nel caso di superamento della soglia di reddito prevista dal settimo mese in poi, il contributo non cessa immediatamente ma si riduce gradualmente. I limiti di reddito citati sono comunque soggetti ad un incremento di 3.140 € per ogni figlio a carico. L'importo del contributo è al massimo di 300 € al mese per i primi 24 mesi di età del bambino. In alternativa i genitori possono scegliere di ricevere per un periodo di 12 mesi un importo massimo di 450 € al mese.

Sussidio addizionale

Si tratta di un sussidio in previsione per il prossimo anno. Si prevede infatti che da gennaio del 2005 le famiglie con figli a basso reddito riceveranno un sussidio mensile addizionale a quelli attualmente previsti per un ammontare massimo di 140 €.

Tax credit

Tax-free child allowance

Si tratta di una deduzione fiscale sul reddito concessa per ogni figlio a carico. Attualmente la deduzione ammonta a 3.648 € per ogni figlio a carico di età non superiore a 16 anni.

Income tax-care allowance

²² Il panorama degli aiuti previsti per le famiglie con figli è consultabile visitando vari siti, tra cui www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc, oppure www.bmfsfj.de ed inoltre www.bmfvb.de, www.bundesregierung.de, www.childpolicyintl.org/countries/germany.

Si tratta di una deduzione dall'imponibile di 2.160 € (1.080 € nel caso di presenza di un solo genitore) per ogni figlio di età non superiore a 27 anni a fronte delle spese di istruzione, assistenza e di formazione.

Income tax deduction allowance

Si tratta di una deduzione a fronte delle spese scolastiche o di tirocinio professionale concessa per ogni ragazzo a carico. L'ammontare della deduzione è di 924 € nel caso di figlio minore che non vive con i genitori. Tale importo aumenta nel caso di figli maggiorenni (max 29 anni) a 1.227 € se il figlio vive in casa dei genitori e ad 2.147 € se vive lontano da casa.

Single parent tax allowance

Da gennaio di quest'anno è prevista una esenzione fiscale addizionale per i genitori soli che allevano un figlio pari a 1.308 €.

2.2.4 *Il caso spagnolo*

La Spagna è uno dei paesi in cui minore è la tradizione in termini di politiche di sostegno alle famiglie con figli, soprattutto in termini di cash benefits (Abramovici G., 2003), ed è anche uno dei paesi che registra un basso tasso di natalità (Vidal, Claver, 2004). E' opinione sostanzialmente condivisa il fatto che se oggi la Spagna presenta il valore più basso di natalità a livello europeo questo è in parte dovuto al modesto sostegno pubblico offerto dal sistema di welfare familiare²³, il cui ammontare in percentuale al Pil è il più basso tra i pesi sviluppati (Abramovici, 2003).

Dinanzi a ciò a partire dal 2002 la Spagna ha introdotto un Piano nazionale di sostegno alla famiglia (*Plan Integral de Apoyo a la Familia*) contenente una serie di incentivi e agevolazioni familiari volto altresì a coordinare i differenti strumenti di intervento previsti ai vari livelli amministrativi (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001). Anche se il sistema previsto risulta complessivamente inferiore a quello dei paesi più sviluppati, si tratta comunque di un piano che rappresenta una svolta rispetto al passato, soprattutto dal lato culturale visto che i benefici in termini economici sono ancora relativamente modesti²⁴.

Gli obiettivi principali del Piano sono molteplici e piuttosto articolati: migliorare la qualità della vita delle famiglie, stimolare la solidarietà intergenerazionale, sostenere la famiglia in quanto garante della coesione sociale, sostenere le famiglie in situazioni di disagio sociale e di difficoltà particolari. Accanto agli obiettivi sono previste le misure di intervento, che vanno da misure di politica fiscale per le famiglie alle prestazioni sociali per figli a carico, dalla riconciliazione della vita lavorativa con quella familiare, dalle politiche abitative alle agevolazioni per l'utilizzo delle nuove tecnologie da parte delle famiglie, dal sostegno alle famiglie con particolari disagi sociali e a rischio marginalizzazione agli incentivi per la partecipazione sociale e l'accesso a servizi culturali e di integrazione sociale delle famiglie fino alla nuova normativa di sostegno per le famiglie numerose.

²³ Questo orientamento è confermato dalla lettura del documento ufficiale del *Plan Integral*, nel quale si afferma come esistano degli ostacoli esterni (non dipendenti dalla singola volontà) al desiderio di realizzare una famiglia numerosa dato che circa la metà dei cittadini si dichiara insoddisfatta del numero di figli e ne vorrebbe degli altri. Si afferma altresì che, per i cittadini, il fatto di avere un solo figlio rappresenta un compromesso tra il desiderio di maternità/paternità e l'impossibilità economica di ampliare il nucleo familiare.

²⁴ In occasione dell'anno internazionale della famiglia (2004) la Spagna ha edito una guida completa degli aiuti previsti alle famiglie con figli (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004). La visione degli aiuti previsti può essere anche effettuata consultando alcuni siti, tra cui www.mtas.es e www.reformmonitor.org.

Nell'ambito di questo significativo processo di riforma emerge un chiaro elemento di sussidiarietà e di decentramento della politica di aiuti alle famiglie, evidente nel crescente ruolo previsto per le comunità autonome, alle quali è consentito ampi margini di discrezionalità di intervento in merito ai benefici per le famiglie con figli, sia nella gestione e nella predisposizione degli aiuti sia nell'intensità delle singole misure previste (Arriba Moreno, 2002). Dopo una fase fortemente centralistica, il sistema di welfare spagnolo rappresenta oggi una via di mezzo tra quelli previsti nei principali paesi europei²⁵ in cui coesistono benefici e servizi universali accanto ad altri ad accesso limitato. In questo scenario accanto ai *cash benefits*, la riforma punta molto anche sui benefici reali, una strategia, questa, volta a colmare alcune lacune del sistema assistenziale precedente e a consentire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro per entrambi i genitori.

Family benefits

Las prestaciones economicas en un unico pago por nacimiento o adopcion de hijos

Si tratta di un bonus per la nascita o l'adozione, ovvero di un aiuto familiare concesso alla nascita oppure all'adozione del terzo figlio e successivi (oppure quando si verificano parti o adozioni gemellari). L'accesso all'assegno è vincolato al possedere un reddito inferiore al limite annuo stabilito dalla legge (tale valore varia in funzione del numero dei componenti della famiglia). L'importo massimo del bonus è di 450,76 € (nel caso di parti gemellari l'importo del bonus aumenta, per due gemelli è di 1.842 €, 3.684 € per tre gemelli e così via). Nel caso di reddito superiore al limite stabilito dalla legge l'importo del bonus si riduce fino ad annullarsi.

Prestaciones familiares por hijo o menor acogido a cargo

Si tratta di un assegno annuale concesso alle famiglie per ogni figlio o minore di 18 anni a carico (anche in stato di affidamento preadottivo). L'accesso all'assegno è vincolato al possesso di un reddito familiare inferiore al limite stabilito dalla legge (tale valore varia in funzione del numero dei componenti della famiglia). L'importo dell'assegno è di 291 € (nel caso di reddito superiore al limite stabilito dalla legge l'importo dell'assegno si riduce fino ad annullarsi).

In seguito alla modestia degli aiuti statali, alcune comunità autonome hanno previsto un assegno aggiuntivo per le famiglie con figli. Ad esempio a partire dal 2002 la Catalogna prevede per le famiglie, il cui reddito non superi un determinato ammontare, un beneficio annuo di 480 € circa per ogni figlio a carico con non più di tre anni (6 anni nel caso di famiglia numerosa).

Ayudas sociales a familias numerosas

Si tratta di un aiuto concesso alle famiglie numerose, dove la definizione di famiglia numerosa deve essere preliminarmente ed espressamente riconosciuta mediante il rilascio di tale titolo da parte di un ente a ciò preposto. Il titolo di famiglia numerosa include differenti composizioni familiari: nel caso di presenza di uno o di entrambi i genitori il titolo può essere rilasciato quando vi siano almeno tre figli a carico. Tale certificato di famiglia numerosa deve poi essere esibito ogni volta che la famiglia chiede di accedere ai benefici previsti. I benefici per le famiglie numerose sono di vario tipo (monetari e non) e concessi a vari livelli istituzionali. Così a livello nazionale la legge prevede un sussidio specifico di 285 € per ogni figlio a carico (sempre che il reddito familiare non ecceda un certo limite), vi sono poi altri aiuti specifici a carico del servizio sanitario,

²⁵ Secondo Moreno il sistema di spagnolo di welfare presenta elementi Bismarckiani con altri afferenti ad una impostazione vicina a quella di che fu di Lord Beveridge (Arriba, Moreno, 2002).

nonché altre agevolazioni, dalla riduzione dell'imponibile alle spese di trasporto (autobus, treni, ecc.), all'acquisto di automobili più grandi (da cinque ad otto posti), oppure per l'acquisto di materiali scolastici, ecc.. In aggiunta a questi benefici nazionali, vi sono poi quelli previsti dagli altri livelli amministrativi, ovvero quelli delle comunità autonome e degli altri enti locali, ciascuno dei quali definisce con una certa discrezionalità forme e quantità di agevolazioni e servizi aggiuntivi per le famiglie numerose. Alcune comunità autonome offrono agevolazioni per l'acquisto di generi alimentari, oppure per l'acquisto dell'acqua, altre offrono benefici in termini abitativi, oppure in termini di tasse di iscrizione scolastica, oppure ancora sussidi monetari (è questo ad esempio il caso della Catalogna, di Navarra, dove i sussidi monetari aggiuntivi superano i 300 € al mese). In Catalogna è prevista una *Family card* che consente alle famiglie numerose di ottenere sconti negli acquisti e nella fruizione di servizi.

Tax benefits

Deduzioni per figli a carico dall'imposta sul reddito

Si tratta di una deduzione dall'imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per discendenti a carico con meno di 25 anni. L'importo della deduzione è di 1.400 € per il primo figlio, 1.500 € per il secondo, 2.200 € per il terzo, 2.300 € per il quarto e per i successivi. E' prevista poi in aggiunta una deduzione di 1.200 € per ogni figlio con meno di tre anni.

Deduzioni per spese di materiale scolastico

Sono previste deduzioni per le spese conseguenti ad acquisto di materiale scolastico. Per ogni figlio a carico con non più di tre anni si possono dedurre a tale titolo fino a 300 € (150 € se di età superiore).

Deduzioni dall'imponibile previste dalle Comunità autonome

Si tratta di deduzioni dall'imponibile dell'imposta sul reddito concesse dalle Comunità autonome. Ogni Comunità autonoma stabilisce il criterio secondo il quale è concessa la deduzione, criterio che va dalla semplice nascita di un figlio oppure dalla fruizione di determinati servizi, oppure dal possedere specifiche caratteristiche (ad esempio famiglia numerosa). Ad esempio la comunità di Castilla y Leon, Galizia e Valenciana prevedono deduzioni aggiuntive per famiglie numerose, mentre altre (Madrid, Catalogna, ecc..) prevedono deduzioni dall'imponibile in caso di nascita e adozione, oppure altre ancora prevedono deduzioni per figli con meno di tre anni (Cantabria, Andalusia, ecc..) oppure per la custodia dei figli minori (Baleari, Galizia, Murcia, ecc..).

3. La politica di sostegno alla famiglia con figli in Italia

3.1. Le linee essenziali del dibattito sulle politiche di sostegno a carattere monetario

3.1.1 *La famiglia nella teoria della politica fiscale*

La questione famiglia, e con essa la questione figli, rappresenta un punto di riferimento fondamentale nella definizione delle politiche fiscali in Italia e in tutti i paesi avanzati. Ciò appare chiaro considerando, ad esempio, i principi che sottostanno alla recente riforma del sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche in Italia, laddove stabiliscono che la famiglia è il *"soggetto centrale nell'economia fiscale"* e riconoscono che la famiglia e la presenza di figli sono valori e criteri fondanti nella definizione del reddito imponibile e quindi nel sistema di tassazione.²⁶ Ed è proprio alla luce di questi principi, e delle spinte venute dalle associazioni familiari,²⁷ che si sta ora realizzando una radicale trasformazione del trattamento fiscale della famiglia, prevedendo, in luogo delle detrazioni fiscali per i figli a carico, l'introduzione di una deduzione dall'imponibile pari a 2.900 euro per ogni figlio.²⁸ Lo scopo è quello di ridurre il carico fiscale per le famiglie con figli, soprattutto per quelle di basso reddito, ma gli effetti di questa manovra sul reddito disponibile delle famiglie con figli, per livello di reddito e per dimensione e struttura del nucleo familiare, risultano assai contrastanti, come sarà evidenziato nel prossimo capitolo. E' comunque evidente che la trasformazione del contesto di riferimento nazionale non mancherà di avere ripercussioni sul modo in cui sarà implementata una politica regionale di sostegno economico alle famiglie con figli.

Pur essendo rilevanti, le trasformazioni in atto nella tassazione delle famiglie con figli non sembrano aver prodotto una riforma radicale della fiscalità, che sposti l'oggetto dell'imposizione fiscale dall'individuo alla famiglia nel suo insieme. A livello generale, è infatti l'intera struttura della tassazione del reddito familiare a condizionare pesantemente gli esiti, in termini di equità orizzontale e verticale, della politica fiscale. E' per questo motivo che, sia sul piano teorico, sia nel panorama internazionale, fioriscono le indicazioni per una radicale trasformazione del sistema fiscale, che, di volta in volta, in base agli obiettivi prioritari, preveda una tassazione dei redditi personali basata o sul principio del cumulo obbligatorio dei redditi, o sulla tassazione separata dei redditi di ciascun componente del nucleo familiare o, infine, sulla tassazione per "parti" del reddito familiare (*splitting o quoziente familiare*). Dal punto di vista delle azioni a favore delle famiglie con figli è in genere riconosciuto l'effetto incentivante della tassazione per parti basata sul quoziente familiare²⁹, ed è per questo che molte parti sociali riterrebbero opportuna una riforma del sistema

²⁶ Legge 7 aprile 2003, n. 80 "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale". Gazzetta Ufficiale n. 91 del 18 aprile 2003. Si veda in particolare l'art. 3 comma 1, che prevede *"un'articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, ..."*.

²⁷ Forum delle Associazioni Familiari, Roma, 2004.

²⁸ Si fa qui riferimento alle disposizioni relative alla tassazione dei redditi delle persone fisiche contenute nella Finanziaria 2005, (Legge n. 311 del 30.12.2004).

²⁹ In termini generali, tale metodo consiste nel sommare i redditi di tutti i componenti il nucleo familiare e nel dividerlo per un numero di parti pari al quoziente familiare (in genere 1 per ciascun genitore e 0,5 per ogni figlio). Tale quota è soggetta alle aliquote fiscali vigenti e l'imposta risultante viene di nuovo moltiplicata per il quoziente familiare per ottenere l'ammontare complessivo dell'imposta della famiglia.

fiscale italiano che vada in questa direzione.³⁰ Tale soluzione è presa in seria considerazione anche a livello istituzionale poiché permetterebbe di consentire un significativo risparmio d'imposta alle famiglie con figli, senza stravolgere l'attuale impianto del sistema fiscale e di aiuti alle famiglie.³¹ E' stato però anche sottolineato come l'eventuale introduzione di due sole aliquote fiscali (il 23% fino a 100.000 euro e il 33% oltre tale livello), renderebbe assai meno attraente l'adozione di un quoziente familiare, poiché si riduce la progressività complessiva del sistema fiscale. Resta comunque il fatto che se l'obiettivo di questa proposta è quello di aiutare le famiglie con figli, essa si presta ad essere utilizzata con relativa facilità potendosi agevolmente aumentare i coefficienti relativi ai figli.

Anche se la riforma del sistema fiscale nazionale non rappresenta certo un obiettivo di questa ricerca, è ovvio che alcune riflessioni di contorno non possono esimersi dal capire quale ruolo giochi la famiglia, e specificatamente, quella con figli, nella riforma del sistema fiscale. In realtà, si sta delineando con chiarezza il fatto che una riforma radicale della politica di sostegno alla famiglia con figli presuppone una revisione integrata e simultanea del sistema fiscale e di quello degli aiuti finanziari alle famiglie. La coesistenza, nel sistema italiano, di strumenti di intervento a favore della famiglia sia di tipo fiscale (deduzioni e detrazioni) che di tipo sociale (assegni familiari) è stata all'origine di conflittualità e inefficienze che hanno motivato molte proposte per il superamento e la razionalizzazione di questo sistema. Fra le più interessanti quelle che prevedono l'abolizione degli attuali sistemi di sostegno, e quindi sia delle deduzioni per i familiari a carico che degli assegni familiari, e la contemporanea istituzione di un nuovo strumento di intervento, un assegno per nuclei con minori, che potrebbe consentire di superare molti dei limiti che caratterizzano gli attuali strumenti fiscali e di sostegno monetario alla famiglia.³²

Uno degli obiettivi fondamentali che dovrebbe ispirare un moderno sistema fiscale è quello di garantire l'equità orizzontale della tassazione. Nell'ambito della nostra ricerca, ciò implica che, a parità di reddito imponibile complessivo e di altre condizioni, la pressione fiscale che grava su una famiglia con figli sia inferiore a quella che grava su una famiglia senza figli. Il problema sorge perché i figli rappresentano un costo economico per il nucleo familiare e questo riduce, a parità di reddito percepito, la capacità contributiva effettiva del nucleo familiare. La famiglia con figli deve essere quindi fiscalmente favorita rispetto alla famiglia senza figli se non si vuole ledere il principio di equità orizzontale. Una politica fiscale regionale per le famiglie con figli deve quindi trovare un suo momento di ispirazione in questo importante obiettivo anche integrando o rafforzando le misure previste a livello statale.

L'equità orizzontale non può essere però considerata l'unico criterio ispiratore di una politica fiscale per la famiglia con figli. In primo luogo perché è un concetto che presenta ancora molti punti controversi. Esso si fonda sul presupposto che sia la famiglia nel suo insieme il soggetto della capacità contributiva, cosa che potrebbe essere anche accettata, ma si fonda soprattutto sull'assunto che la questione figli sia di natura essenzialmente monetaria, vale a dire che il

³⁰ Vedi ad esempio ACLI: Il "quoziente familiare" la vera riforma fiscale; 6 luglio 2004. Si veda anche: ISAE, Finanza pubblica e redistribuzione, Rapporto ISAE, ottobre 2004.

³¹ La proposta di introdurre una forma di tassazione basata sul quoziente familiare era stata recepita fin dal D. Leg. vo 413 del 1991. Più recentemente, si veda la proposta di riforma della tassazione del reddito familiare avanzata dal Se.C.I.T. - Ministero dell'Economia e delle Finanze, discussa alla 6^a Commissione del Senato della Repubblica (2005).

³² Si veda in particolare lo studio di M. Baldini, P. Bosi, M. Matteuzzi, (2003) e il già citato rapporto Se.C.I.T. - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005).

benessere, e la capacità contributiva della famiglia, siano influenzate solamente dai costi monetari connessi alla nascita e alla crescita dei figli.³³

In secondo luogo, ci sono anche altri obiettivi che potrebbero giocare un ruolo importante nell'indirizzare, o condizionare, la politica fiscale per la famiglia con figli, giacché la specificazione di ogni manovra fiscale influenza le scelte dei contribuenti (genitori) in altri campi, come, ad esempio, la scelta dello stato civile (matrimonio o convivenza), la scelta sul mercato del lavoro, e può ridurre la progressività dell'imposta e quindi ledere il principio dell'equità verticale. In questo senso ogni politica fiscale regionale per la famiglia con figli deve anche valutare l'impatto su una molteplicità di altre questioni, apparentemente secondarie, ma potenzialmente molto rilevanti.

3.1.2 *Costo dei figli e scale di equivalenza*

Il presupposto logico che sta alla base di una politica di sostegno alle famiglie con figli è dato dal fatto che la presenza di un figlio comporta un aumento del tempo che i genitori dedicano alla famiglia, un aumento delle loro spese monetarie e, in alcuni casi, una riduzione delle entrate del nucleo familiare. I figli costano, e tale costo è alla base di alcune fondamentali decisioni della famiglia, come quella di avere un figlio. Così, una politica di sostegno alla famiglia che si proponga di compensare, almeno parzialmente, il costo dei figli influenza direttamente tali decisioni ed è quindi funzionale all'obiettivo di favorire un aumento della natalità.

La componente più visibile, anche se non necessariamente la più importante, del costo opportunità dei figli è rappresentata dal costo economico, e cioè dal costo monetario connesso al loro mantenimento.³⁴ Le stime di questo costo, valutato in termini di reddito aggiuntivo (o spesa aggiuntiva) che sarebbe necessario ad una coppia con uno o più figli per mantenere lo stesso standard di vita di una coppia senza figli, sono molto numerose sia a livello nazionale che internazionale.³⁵

I risultati ottenuti non sono sempre concordi, dipendendo dai dati e dal metodo di stima utilizzati. Secondo le analisi di Perali L. (2004), ad esempio, la presenza di un figlio con età inferiore ai 5 anni richiede un extra reddito mensile di circa 214 euro affinché la famiglia possa godere dello stesso livello di benessere che godeva prima dell'arrivo del figlio.³⁶ Secondo Drudi I. e Filippucci C. (2002), invece, il costo di un figlio con età inferiore a 6 anni è valutabile in circa 846 euro mensili.³⁷ Questi risultati evidenziano come il solo costo annuo di mantenimento di un figlio è un'entità che si misura in migliaia di euro, e indicano dunque quale sia la scala di riferimento con

³³ Qualora si considerassero come elementi costituenti del benessere della famiglia, e della sua capacità contributiva, anche i benefici non monetari derivanti dalla presenza dei figli, è evidente che alcune delle conclusioni più semplici della teoria della politica fiscale verrebbero meno.

³⁴ Si fa qui riferimento alla distinzione, oramai largamente accettata in letteratura, fra costo opportunità (o contabile) dei figli, che comprende anche il valore del tempo investito dai genitori nella famiglia, e il solo costo monetario del mantenimento dei figli. Si veda ad esempio Perali F. (2004) e Saraceno C. (2003).

³⁵ Si vedano, in particolare, le relazioni tenute al Convegno internazionale "Il costo dei figli". Bologna 27-28 settembre 1996. In particolare, per il caso italiano, si veda soprattutto la relazione di De Santis G. e Righi A. (1996). Più di recente si veda lo studio di Perali F. (2004). In entrambi i casi il metodo di stima si fonda sul principio che il tenore di vita della famiglia dipende dalla quota dei consumi alimentari, secondo il metodo di Engel.

³⁶ Si fa qui riferimento al caso di una famiglia del Nord con una spesa totale mensile pari a 1.770 euro.

³⁷ In questo caso la spesa media mensile della famiglia di riferimento, sempre una coppia senza figli, è stimata in 2.014 euro.

cui si deve confrontare una politica di sostegno alla famiglia che intenda ridurre in modo significativo il costo dei figli.

Le analisi sviluppate nel corso del tempo hanno anche evidenziato come i figli hanno un costo crescente al crescere dell'età, e dunque che una politica di sostegno alla famiglia non può interessare solo una parte del periodo di crescita del figlio, o addirittura, il solo momento della nascita. In termini di politica di intervento, questo risultato suggerisce anzi l'idea che il sostegno monetario alla famiglia dovrebbe essere tanto più consistente tanto maggiore è l'età del figlio.

Più incerti sono i risultati circa la presenza o meno di economie di scala nella spesa di allevamento dei figli. Mentre nel passato si dava per assodata la presenza di economie di scala, le indagini più recenti portano a ritenere che il costo relativo ad ogni figlio aggiuntivo tenda ad essere abbastanza simile, smentendo così la presenza di economie di scala all'interno della famiglia.³⁸

Un modo alternativo per evidenziare il costo inerente all'allevamento dei figli è dato dalla scala di equivalenza che i vari paesi esplicitamente o implicitamente adottano nel formulare le proprie politiche di sostegno alla famiglia. Attraverso le scale di equivalenza è possibile valutare quando maggiore dovrebbe essere il livello del reddito di una famiglia con bambini rispetto ad una senza bambini, a parità di altre condizioni, per poter godere dello stesso livello di benessere.³⁹

Per quanto concerne specificatamente il modo in cui il sistema fiscale di diversi paesi tratta le famiglie con e senza figli, e quindi quali sia la scala di equivalenza implicita nei sistemi tributari di alcuni importanti paesi europei, abbiamo riportato nella Tabella 1 i principali risultati dello studio di Leccisotti e Patrizi (2004).⁴⁰ Tali dati evidenziano come il nostro paese sia quello in cui il sistema fiscale riconosce in misura minore il costo relativo alla presenza di uno o più figli. Mentre in Italia una coppia con un figlio dovrebbe avere un reddito dell'8% più elevato di quello di una coppia senza figli per avere la stessa aliquota fiscale media (sulla base di un reddito di 20.658 euro), negli altri paesi considerati tale percentuale appare sensibilmente più elevata, a testimonianza della maggiore attenzione di tali sistemi fiscali per la famiglia con figli. Si noti, in particolare, il caso degli Stati Uniti, dove l'indice della scala di equivalenza per la famiglia con un figlio è pari a 2,16, e dove risulta quindi particolarmente favorita la famiglia con figli rispetto a quella senza figli.

I dati riportati nella Tabella 1 indicano anche che il sistema fiscale dei paesi considerati tende a riconoscere l'esistenza di economie di scala nella crescita dimensionale della famiglia, consentendo benefici fiscali proporzionalmente minori se la famiglia ha due figli rispetto al caso in cui ha un solo figlio. In molti casi, Italia compresa, il beneficio fiscale relativo al secondo figlio è esattamente uguale a quello connesso al primo figlio.

³⁸ Si veda ancora Perali F. (2004).

³⁹ Il concetto di scala di equivalenza è in realtà più ampio e non si riferisce esclusivamente alla presenza di bambini. In generale, essa mette in evidenza, fatto 100 il reddito di una famiglia "tipo", quale dovrebbe essere il livello del reddito di un gruppo familiare con particolari caratteristiche, a parità di reddito e di prezzi dei beni, per poter godere dello stesso livello di benessere della famiglia tipo.

⁴⁰ Le scale di equivalenza implicite dipendono dal livello di reddito della famiglia. Nella Tabella 1 abbiamo riportato le scale di equivalenza con riferimento a due soli livelli di reddito, considerati significativi. Si rimanda al lavoro di Leccisotti e Patrizi (2004) per la versione integrale della tabella.

Tabella 1 – Le scale di equivalenza implicite dei sistemi fiscali di alcuni paesi

(coppia monoreddito senza figli a riferimento – anno 2000)

		Reddito imponibile (euro)	
		20.658	51.646
Italia	1 figlio	1,08	1,04
	2 figli	1,16	1,09
Gran Bretagna	1 figlio	1,50	1,04
	2 figli	1,50	1,04
Germania	1 figlio	1,44	1,25
	2 figli	1,88	1,50
Francia	1 figlio	1,15	1,13
	2 figli	1,21	1,22
Spagna	1 figlio	1,44	1,09
	2 figli	1,88	1,18
Austria	1 figlio	1,23	1,11
	2 figli	1,31	1,16
Stati Uniti	1 figlio	2,16	1,14
	2 figli	2,79	1,28

Fonte: Leccisotti e Patrizi (2004) pag. 38.

Le scale di equivalenza implicite evidenziano anche che il costo dei figli implicitamente riconosciuto dal sistema fiscale tenda a zero per le classi di reddito più elevate. E' per questo motivo che alcuni ritengono che gli attuali aiuti fiscali alle famiglie con figli possano essere considerati più un sostegno al reddito, e quindi un intervento nel campo della povertà, piuttosto che un vero e proprio sostegno alle famiglie con figli.

La scala di equivalenza esplicitamente adottata dal sistema legislativo italiano⁴¹ (vedi Appendice 3) riconosce formalmente che, per una coppia senza figli, la nascita e il successivo mantenimento di un figlio, comporta un costo pari al 29,9% del reddito della famiglia (il parametro di riferimento passa infatti da 1,57 a 2,04). In altri termini, tale coppia dovrebbe avere un reddito aggiuntivo pari al 29,9% per mantenere inalterato il suo livello di benessere. Se sono presenti invece due figli, e quindi con la nascita di un secondo figlio, l'indice passa a 2,46, il implica riconoscere che il costo del secondo figlio è pari al 26,8% del reddito della coppia e quindi che si ipotizza la presenza di modeste economie di scala nella crescita dimensionale del nucleo familiare.

⁴¹ Nel caso Italiano tale principio è stato adottato con l'introduzione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), che viene calcolato come il rapporto fra l'ISE e un indice ricavato dalla scala di equivalenza. Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, N. 109 - Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate.

3.1.3 *Le linee strategiche per un "nuovo welfare" per la famiglia*

La questione famiglia con figli appare centrale nell'ambito delle politiche fiscali, ma la politica fiscale può essere fondamentale per il pieno rilancio del ruolo della famiglia nella società veneta? E, soprattutto, a quali obiettivi specifici ed indirizzi operativi deve ispirarsi una nuova politica fiscale e di sostegno economico alle famiglie con figli?

Gli elementi di novità che potrebbero caratterizzare un nuovo *welfare* per la famiglia, e quindi una politica di sostegno economico per le famiglie con figli a livello regionale, possono essere così sintetizzati:⁴²

- Avere come termine di riferimento le situazioni normali e non solo quelle patologiche;
- Favorire un potenziamento delle responsabilità genitoriali piuttosto che pensare ad una sostituzione delle competenze;
- Favorire la piena sussidiarietà delle politiche per la famiglia, rilanciando le politiche dal basso piuttosto che quelle calate dall'alto;
- Agire per la promozione attiva della famiglia piuttosto che intervenire in modo assistenziale solo quanto questa necessita di aiuto;
- Riconoscere alla famiglia con figli il ruolo di bene pubblico piuttosto che considerare la nascita di un figlio una semplice questione privata;
- Orientarsi verso una maggiore selettività degli interventi al fine di favorire l'efficienza degli stessi;
- Tentare una razionalizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia, rendendo quanto più semplice e unitario lo schema di intervento,

Accettare questi principi come momenti di ispirazione della politica fiscale e di sostegno economico per la famiglia con figli significa fornire precise indicazioni al metodo e agli strumenti che possono essere utilizzati nel campo della politica economica. Voler dare una risposta alle situazioni familiari normali piuttosto che a quelle imprevedibili e non auspiccate (le patologie), come la presenza di figli con handicap, con disagio o malattia, situazioni di povertà estrema o relativa, mancanza di un'abitazione, famiglie con un solo genitore o nell'impossibilità di assistere i figli, ecc., rappresenta evidentemente una grossa svolta in tema di interventi per la famiglia con figli. Questa posizione non significa ritenere poco rilevanti gli aspetti sopra ricordati, quanto piuttosto, ritenere che la definizione di una politica fiscale e di sostegno per le famiglie con figli debba avere necessariamente una valenza generale, mentre le situazioni patologiche potrebbero trovare una soluzione più efficace ed efficiente utilizzando altre politiche di intervento. Questo approccio è anche funzionale ad una politica di sostegno alle famiglie con figli che ne valorizzi il ruolo di bene pubblico, soprattutto per quanto concerne il contributo alla crescita demografica e quindi alla soluzione di alcuni problemi che attengono ai rapporti economici fra generazioni. E' infatti evidente che restringere gli interventi alle situazioni patologiche non è funzionale ad una politica di rilancio della natalità, che dipende più dalle politiche generali, che interessano la larga platea delle famiglie, piuttosto che da quelle specifiche ed ex-post.

I principi sopra delineati qualificano la politica fiscale e di sostegno economico alla famiglia anche perché auspicano implicitamente un aumento dell'autonomia decisionale della famiglia in tema di

⁴² Si veda, in particolare, quanto è emerso dal convegno: *Un nuovo welfare per la famiglia*, Comune di Bologna, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Bologna 20 aprile 2004, fra cui lo studio di Paola di Nicola: *Prendersi cura della famiglia: le buone pratiche a livello locale*. Vanno inoltre sottolineate le indicazioni di Pierpaolo Donati, *La famiglia in Italia, tendenze problemi e interventi*, Comune di Bologna, Osservatorio Nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, Bologna 17 novembre 2001.

destinazione delle risorse economiche. Riconoscere alla famiglia il ruolo di unità base della programmazione, implica accettare l'idea che il sostegno economico debba essere quanto più generale possibile, o in alternativa, quanto meno vincolato possibile, in modo che ogni singola famiglia possa autonomamente decidere il migliore impiego delle risorse ad essa destinate.

Questo approccio è tanto più importante quanto più ci si confronta con l'estrema variabilità delle situazioni che caratterizzano oramai la famiglia, non più riconducibile ad uno schema ben codificato, e quindi difficilmente gestibili a livello superiore. Limitare il sostegno economico alla famiglia con figli ad una specifica situazione o attività può rappresentare un'ingerenza nella sfera privata, un atteggiamento lesivo della libertà d'azione dei genitori, gli unici soggetti in grado di conoscere il tipo di spesa che massimizzi il benessere dei figli in ogni data circostanza. In quest'ottica, le politiche fiscali e di sostegno economico hanno anche un'altra implicazione, e cioè quella di responsabilizzare i genitori rispetto alla crescita dei figli, cosa che invece non avviene se le politiche sono predefinite a livello sociale, vincolando l'aiuto a specifiche situazioni. E' ovvio che dovrebbero essere previste azioni di tutela nei confronti dei figli al fine di evitare le situazioni meno desiderate, ma queste azioni dovrebbero essere definite nell'ambito degli strumenti e metodi applicativi piuttosto che nella definizione degli obiettivi strategici.

Introdurre elementi di sussidiarietà nel contesto della politica fiscale per le famiglie con figli significa anche definire un quadro d'insieme dove si accentua il ruolo della Regione, degli Enti locali e delle altre Istituzioni pubbliche e private che operano a stretto contatto con la famiglia. Significa anche assegnare ad ogni soggetto specifici ruoli e modi di intervento, in modo che venga rispettato il principio secondo cui dovrebbe essere demandato ad un soggetto di ordine superiore solamente ciò che non può, o non è opportuno, che venga svolto a livello inferiore. In questo senso, ci sembra che la politica fiscale possa essere uno degli ambiti di intervento possibili anche a livello regionale.

Queste considerazioni aprono anche la strada al ruolo che possono avere le politiche fiscali e di sostegno economico a livello locale, ed in particolare a livello comunale. Una possibile strategia è quella di lasciare ai comuni la gestione delle attività di sostegno economico che presuppongono la stretta conoscenza della realtà socio-economica della famiglia da aiutare, o, comunque, quelle commisurate a specifiche esigenze o impieghi delle risorse. Fra queste è possibile citare, non solo tutti gli aiuti economici connessi alle situazioni patologiche, fra cui la presenza di famiglie molto numerose, già oggi affrontata a livello comunale mediante l'erogazione dell'assegno di sostegno, ma anche gli aiuti economici per il soddisfacimento del diritto alla casa, altro importante aspetto di una politica attiva per la famiglia. Assegnare ai comuni questa importante funzione, ribadita peraltro dalla *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*,⁴³ è anche la conseguenza diretta dell'autonomia fiscale che essi hanno recentemente acquisito, e che vede l'ICI uno degli strumento d'intervento più importanti a disposizione dei comuni.

Indipendentemente dal tipo di intervento che si vuole adottare, è normale che l'ammontare complessivo del sostegno erogato alla famiglia dipenda poi dal livello del reddito della stessa. Questa condizione pervade gli interventi effettuati in Italia, si veda ad esempio l'importo

⁴³ Legge n.328 dell'8 novembre 2000. Si veda, in particolare, quanto stabilito al comma 5 dell'art.16, laddove si stabilisce che "I comuni possono prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura. I comuni possono, altresì, deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali."

decescente degli assegni per il nucleo familiare e delle detrazioni fiscali, e in quasi tutti i paesi europei. Non si può però ritenere che questa condizione vada a ledere l'approccio universalistico che dovrebbe sottendere al sostegno economico alla famiglia con figli, e qualificarsi di fatto il sostegno alla famiglia con figli come un sussidio alla povertà. Ridurre il sostegno economico alle famiglie più ricche rappresenta il prerequisito per raggiungere l'equità orizzontale nell'imposizione⁴⁴ e, soprattutto, come uno strumento di incentivazione efficace ed efficiente nella promozione della natalità, poiché l'aiuto economico tende a diventare ininfluenza a tal fine per le famiglie ad alto reddito.

3.2. Gli effetti della recente riforma fiscale sulla famiglia con figli

La necessità di riconsiderare la politica fiscale a favore dei figli effettuata in Italia trova la sua principale giustificazione nella riforma fiscale introdotta con la Finanziaria 2005 che prevede una radicale trasformazione del trattamento fiscale della famiglia.⁴⁵ L'aspetto cruciale della riforma è costituito dalla sostituzione delle detrazioni fiscali per i familiari a carico, decrescenti per scaglioni di reddito, con delle deduzioni per oneri di famiglia decrescenti linearmente al crescere del reddito.

Nel regime fiscale in vigore per il 2004, quando cioè erano previste detrazioni fiscali per i familiari a carico, il beneficio economico connesso alla presenza di uno o più figli all'interno della famiglia era, salvo le situazioni di incapienza fiscale, facilmente quantificabile, coincidendo con l'ammontare delle detrazioni previste. La sottostante tabella riporta le detrazioni fiscali per i figli a carico in vigore nel 2004.

<i>Reddito complessivo di ciascun coniuge</i>	<i>Detrazione primo figlio</i>	<i>Detrazione primo figlio se minore di tre anni</i>	<i>Detrazione figli successivi</i>	<i>Detrazione figli successivi se minori di tre anni</i>
Fino a 51.645,69 euro	303,68	427,63	336,73	460,68
Oltre 51.645,69 euro	285,08	409,03	285,08	409,03

La detrazione prevista era però di 516,46 euro nelle seguenti situazioni:

- reddito complessivo di ciascun genitore non superiore a 36.151,98 euro ed un figlio a carico;
- reddito complessivo di ciascun genitore non superiore a 41.316,55 euro e due figli a carico;
- reddito complessivo di ciascun genitore non superiore a 46.481,12 euro e tra figli a carico;
- quattro figli a carico, indipendentemente dal reddito.

Con la riforma fiscale attuata dalla Finanziaria 2005, e la sostituzione delle detrazioni fiscali con deduzioni per oneri di famiglia, il beneficio fiscale che deriva alla famiglia per la presenza di uno o più figli, non è più di immediata quantificazione. Per capire se la riforma fiscale determina un aumento o una riduzione dei benefici concessi alle famiglie con figli è necessario considerare innanzitutto l'ammontare delle deduzioni per i figli a carico. La Finanziaria 2005 prevede che il contribuente possa dedurre dal reddito imponibile la somma di 2.900 euro per ciascun figlio,

⁴⁴ Non dobbiamo infatti dimenticare che tutte le analisi economiche hanno dimostrato che il costo dei figli, inteso come incidenza sul livello di consumi della famiglia senza figli, è notevolmente decrescente rispetto al livello del reddito della famiglia.

⁴⁵ Vedi art. 38-ter. - Attuazione della riforma dell'IRE.

compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati. Tale deduzione è aumentata a:

- 3.450 euro, per i figli di età inferiore a tre anni;
- 3.200 euro, per il primo figlio, se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato;
- 3.700 euro, per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

L'importo delle deduzioni per i figli a carico non è però fisso poiché decresce linearmente al crescere del reddito complessivo, fino ad annullarsi al raggiungimento di una soglia massima, variabile caso per caso, ma approssimativamente collocabile intorno agli 80.000 – 85.000 euro.⁴⁶ E' quindi evidente che anche il beneficio fiscale delle deduzioni tende a diminuire al crescere del reddito complessivo e si annullerà al raggiungimento di tale soglia.

Rispetto alla situazione in cui erano contemplate detrazioni d'imposta per i figli a carico l'attuale regime fiscale presenta quindi un'importante differenza: i benefici fiscali per i figli possono essere goduti solamente dalle famiglie con un reddito inferiore ad una soglia massima, mentre in precedenza tutte le famiglie con figli godevano dei benefici fiscali, indipendentemente dal loro livello del reddito. Vi è cioè una maggiore selettività dell'intervento pubblico in materia di aiuti fiscali alle famiglie con figli.

La modalità con cui è stato attuato questo cambiamento (livelli delle deduzioni, cambiamento delle aliquote fiscali, meccanismo di riduzione della deduzione) ha generato due importanti mutamenti nella struttura della tassazione della famiglia con figli:

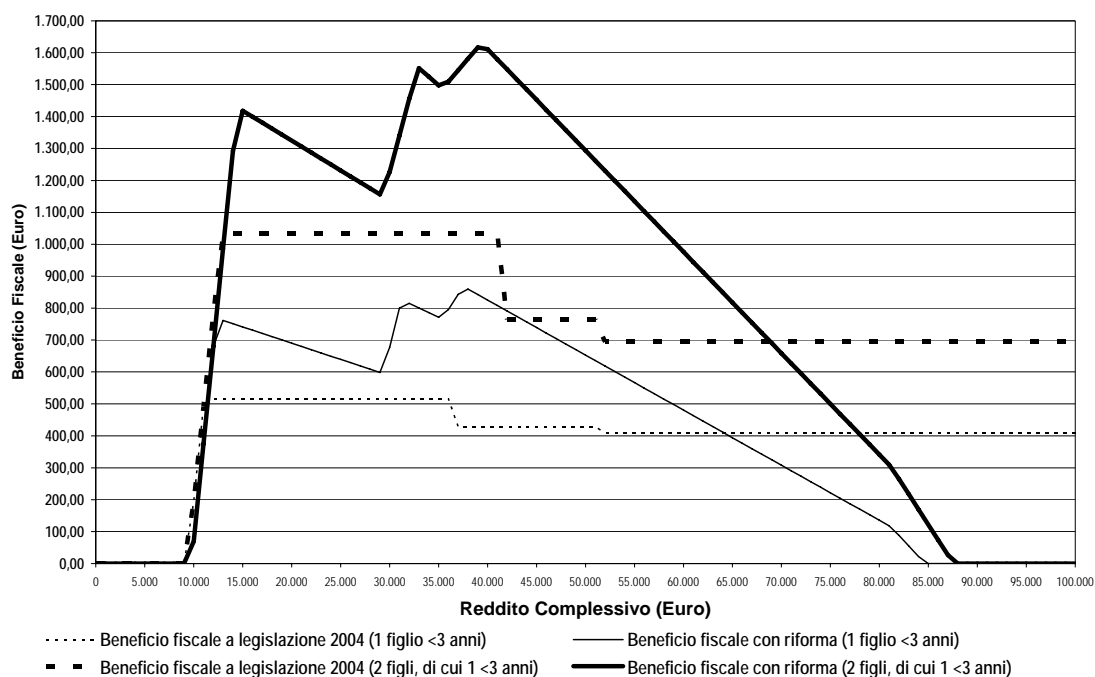
- 1) da una parte si evidenzia una maggiore selettività degli interventi a favore della famiglia con figli, poiché i vantaggi fiscali dovuti alla presenza di figli tendono a concentrarsi sulle famiglie con redditi medi,
- 2) da un'altra vi è una maggiore indeterminatezza circa il vantaggio fiscale connesso alla presenza dei figli, che viene a dipendere da numerosissimi fattori, alcuni oggetto di scelte discrezionali della famiglia.

I benefici fiscali che una famiglia può godere, per ogni livello di reddito complessivo del contribuente, sono determinati calcolando il differenziale d'imposta rispetto al caso della stessa famiglia senza figli. Tali benefici sono rappresentati nel Grafico 1 che riporta anche il beneficio fiscale ottenibile nella precedente legislazione, e cioè l'importo delle detrazioni fiscali. Osservando il Grafico 1 si nota innanzitutto come il beneficio fiscale sia comunque nullo in entrambi i regimi fiscali quando il reddito del contribuente è inferiore a circa 10.000 euro. Per le famiglie povere, l'incapienza fiscale rende cioè impossibile godere dei benefici di legge.

⁴⁶ Queste deduzioni spettano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, aumentato delle medesime deduzioni e degli oneri deducibili di cui all'articolo 10, e diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il predetto rapporto è maggiore o uguale a 1, la deduzione compete per intero; se lo stesso è zero o minore di zero, la deduzione non compete; negli altri casi, la deduzione spetta per la parte definita dal valore del rapporto.

Grafico 1 – Effetti della riforma fiscale: i benefici imputabili alla presenza di figli

(Risparmio d'imposta per un lavoratore dipendente con coniuge a carico e figli rispetto alla stessa coppia senza figli)



Per redditi complessivi superiori ai 10.000 euro, i vantaggi fiscali della famiglia considerata possono essere superiori o inferiori a quelli previsti dalla precedente legislazione. Se è presente un figlio con età inferiore a 3 anni, i vantaggi fiscali ottenibili dopo la riforma fiscale sono superiori a quelli previsti in precedenza se il reddito complessivo del contribuente è fra 11.000 a 64.000 euro. Questa differenza può essere molto elevata sia in termini assoluti che percentuali. Ad esempio, se il reddito complessivo è di 38.000 euro il nuovo beneficio fiscale è esattamente il doppio di quello previsto in regime di detrazioni fiscali (859,91 contro 426,63 euro).

Mentre le detrazioni fiscali per i figli a carico erano lievemente decrescenti su tre scaglioni di reddito, il beneficio fiscale consentito dalla nuova legge varia continuamente e sensibilmente al variare del reddito complessivo. Per effetto del simultaneo agire di deduzioni decrescenti e di aliquote a scaglioni crescenti rispetto al reddito, il beneficio fiscale netto è decrescente fra i 13.000 e i 29.000 euro di reddito (con una riduzione di circa il 22%), tende poi nuovamente a crescere fino al suo massimo di 859 euro per un reddito complessivo di 38.000 euro, diminuendo progressivamente fino ad annullarsi per un reddito complessivo di 85.000 euro.

Come appare dal Grafico 1, il nuovo regime fiscale risulta molto più selettivo rispetto a quello precedente, poiché, oltre a non offrire benefici fiscali alle famiglie con un figlio se il reddito del capofamiglia è superiore a 85.000 euro, ne offre di meno consistenti se il reddito è fra 65.000 e 85.000 euro, e ne offre invece di molto più corposi per i redditi intermedi fra 11.000 e 64.000 euro.

Ci si può anche chiedere quale sia il beneficio fiscale netto della nuova legislazione quando i figli sono due, di cui uno con età inferiore a tre anni. Questa situazione è descritta nel Grafico 1 con le

linee più marcate (continua per la nuova legislazione e tratteggiata per la legislazione precedente). Le problematiche viste sopra con riferimento ad un solo figlio non mutano sostanzialmente. Se il reddito del capofamiglia ricade nell'intervallo fra i 14.000 e i 69.000 euro, il beneficio fiscale netto derivante dalla riforma fiscale risulta sempre superiore a quello consentito dalla legislazione 2004. Per i redditi intorno a 40.000 euro il beneficio fiscale previsto sarà superiore a 1.500 euro, con un aumento di circa 500 euro rispetto alla vecchia legislazione. Il differenziale con la vecchia legislazione risulta massimo, sempre nel caso di due figli, per redditi complessivi intorno a 45.000 euro, dove esso risulta superiore a 600 euro.

E' interessante osservare che il beneficio fiscale connesso al secondo figlio è, per le fasce intermedie di reddito, inferiore a quello conseguibile con il primo figlio. Fra i 30.000 e i 32.000 tale differenza è superiore a 100 euro. Da 55.000 euro di reddito complessivo in poi, il beneficio fiscale relativo al secondo figlio è invece superiore a quello imputabile al primo figlio. Questi risultati contrastano con quanto vigeva negli anni passati, dove la detrazione fiscale per il secondo figlio era sempre superiore o uguale a quella relativa al primo figlio. La nuova legislazione potrebbe essere giudicata più coerente con le indicazioni della teoria economica allorché si considerino le economie di scala connesse alla crescita della dimensione del nucleo familiare.

Per quanto concerne invece l'indeterminatezza del beneficio fiscale, vale la pena di sottolineare che il risparmio d'imposta dovuto alla presenza di uno o più figli nella famiglia non è, come nel caso della legislazione precedente, costante venendo a invece dipendere:

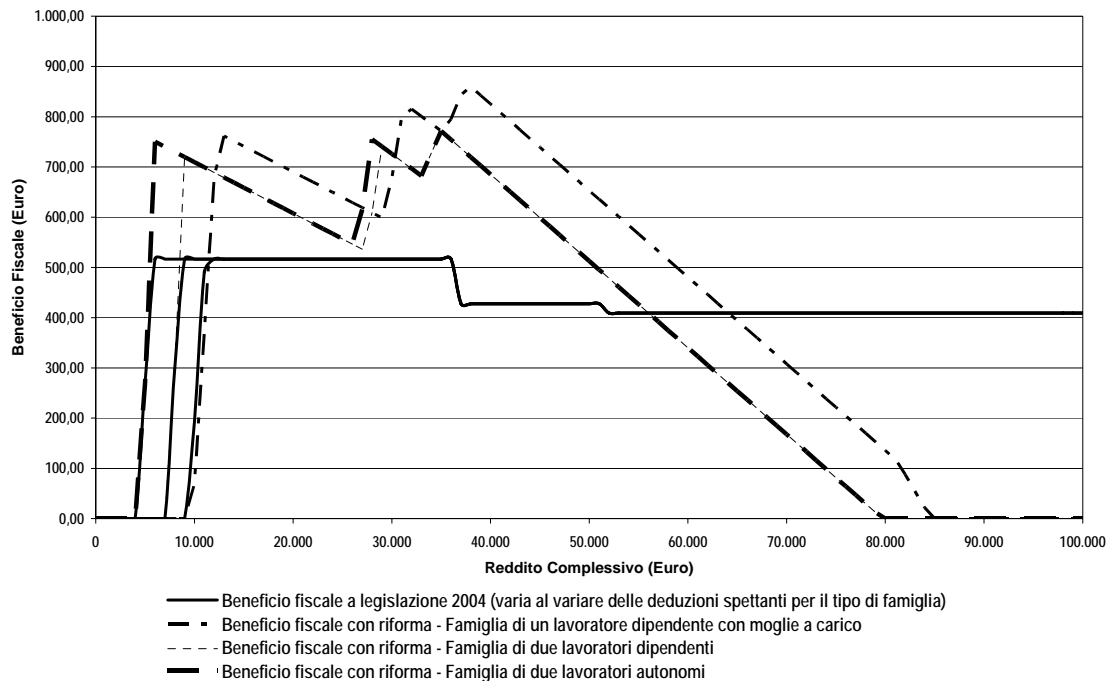
- a) dalla struttura delle aliquote fiscali;
- b) dalla tipologia del nucleo familiare;
- c) dalla composizione dei redditi della famiglia.

Il punto a) risulta evidente considerando ancora il Grafico 1. Come si può osservare, il beneficio fiscale dovuto alla presenza di un figlio non è linearmente decrescente, presentando bruschi aumenti quando aumenta l'aliquota fiscale. Si noti però che le due variazioni in aumento riscontrabili nel Grafico 1, connesse ai due salti nell'aliquota IRPEF, non avvengono in corrispondenza dei limiti degli scaglioni di reddito poiché il beneficio netto dovuto al figlio è misurato come differenziale rispetto alla coppia senza figli e quindi dipende anche dalla tassazione a cui è sottoposta quest'ultima.

Il punto b) è invece illustrato nel Grafico 2 che considera il beneficio fiscale dovuto alla presenza di un figlio per tre differenti tipi di famiglie: coppia composta da un lavoratore dipendente e coniuge a carico; coppia composta da due lavoratori dipendenti; coppia composta da due liberi professionisti. Come si può osservare dal grafico, a parità di reddito dei genitori, il beneficio fiscale cambia in relazione al tipo di famiglia considerata. In linea di massima, il risparmio fiscale tende a ridursi, a parità di reddito, al ridursi delle deduzioni che spettano complessivamente alla famiglia. E' però interessante notare come per i redditi più bassi il beneficio è massimo per le famiglie con due lavoratori autonomi, mentre è nullo per le famiglie dei lavoratori dipendenti a causa dell'incapienza fiscale.

Grafico 2 – Effetti della riforma fiscale: benefici fiscali e tipo di famiglia

(Risparmio d'imposta relativo a tre tipi di famiglie con un figlio di età inferiore a tre anni rispetto alle stesse coppie senza figli)



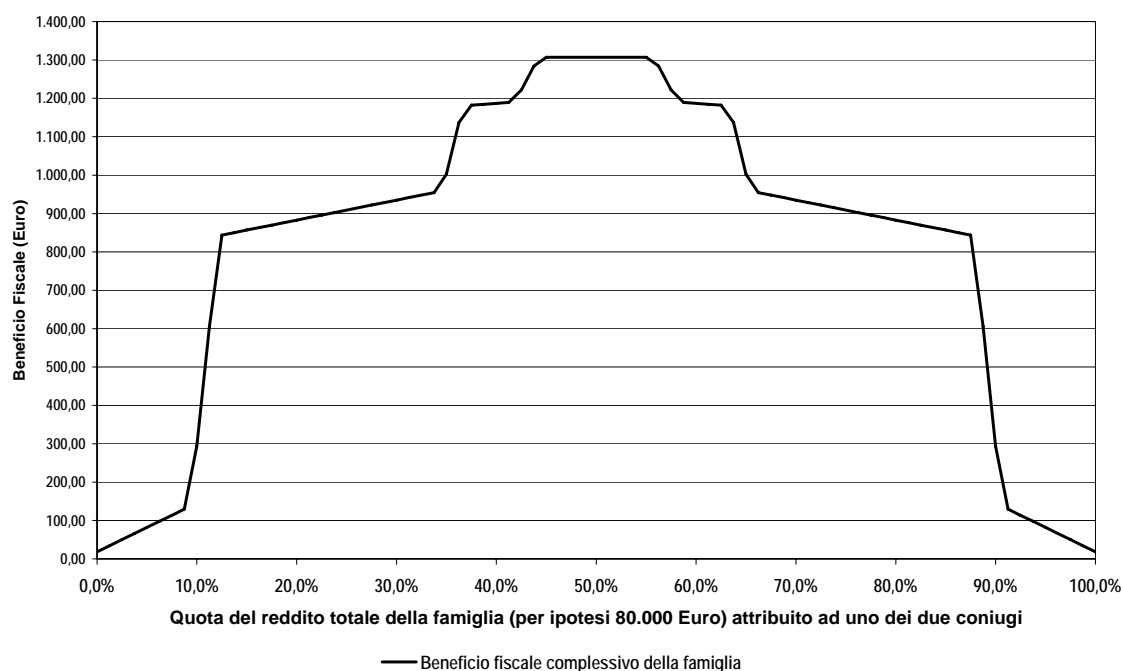
Il punto c) è quello più strano fra quelli che sono emersi dall'analisi della nuova legislazione e nasce dal fatto che, da una parte, le deduzioni spettanti per i figli a carico possono essere ripartite più o meno discrezionalmente fra i coniugi e, dall'altra, il reddito dei due coniugi è generalmente diverso uno dall'altro. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto si deve tener conto che, come messo in luce in precedenza, il vantaggio fiscale connesso alla presenza dei figli dipende dal livello del reddito del contribuente. E' quindi chiaro che, nelle famiglie in cui entrambi i coniugi sono percettori di reddito, il modo in cui il reddito familiare complessivo è distribuito fra di loro influenza l'ammontare del vantaggio fiscale totale. Si consideri, ad esempio, una famiglia di due lavoratori dipendenti con due figli il cui reddito totale è pari a 80.000 euro nell'ipotesi che la deduzione sia divisa a metà fra i due genitori. Come si può osservare dal grafico 3, il valore del beneficio fiscale connesso alle deduzioni per i figli a carico varia notevolmente al variare della distribuzione del reddito fra i due coniugi, risultando massimo (1.307 euro) quando il reddito familiare è equamente distribuito fra i due, e diminuendo progressivamente all'aumentare della sperequazione nella distribuzione del reddito. Se il reddito di un genitore è pari al 25% del totale (20.000 euro) e quindi quello dell'altro pari a 60.000 euro, il risparmio fiscale della famiglia ammonterebbe a 908 euro.

Infine, se la ripartizione della deduzione spettante per i figli è discrezionale, essa diventa una variabile decisionale che consente di massimizzare il beneficio fiscale netto per la famiglia. Nel caso della famiglia sopra considerata, dove uno dei due genitori ha un reddito complessivo di 60.000 euro e l'altro di 20.000 euro, se le deduzioni spettanti vengono imputate completamente al coniuge più ricco il vantaggio fiscale della famiglia è pari a 976 euro, mentre diventa pari a 1.325 euro se sono imputate completamente al coniuge con il reddito minore. In generale, viste le ampie variazioni del beneficio fiscale al variare del reddito del contribuente, le famiglie dove

entrambi i genitori sono percettori di reddito possono trarre alcuni vantaggi da una oculata ripartizione delle deduzioni fiscali.

Grafico 3 – Gli effetti fiscali della distribuzione del reddito fra i coniugi

Risparmio fiscale di una famiglia di due lavoratori dipendenti e due figli al variare della quota di reddito di uno dei coniugi
(reddito totale pari a 80.000 euro)



3.3. I trasferimenti monetari alle famiglie con figli

3.3.1 L'Assegno per il nucleo familiare

Un importante strumento di sostegno alle famiglie con figli previsto dalla normativa italiana è costituito dall'*Assegno per il nucleo familiare*.⁴⁷ Questo tipo di sostegno finanziario era originariamente rivolto esclusivamente alle famiglie dei lavoratori dipendenti e a quelle dei pensionati da lavoro dipendente, ma è stato successivamente esteso agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi.⁴⁸ Hanno diritto di percepire questo sussidio i nuclei familiari con figli minori i cui redditi siano al di sotto delle fasce reddituali stabilite ogni anno dalla legge.⁴⁹

⁴⁷ Questo strumento è stato inizialmente disciplinato dalla Legge 153 del 1988.

⁴⁸ In base alla Legge 335 del 1995, dal 1° gennaio 1998 hanno diritto all'Assegno per il nucleo familiare anche i lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta, lavoratori autonomi, liberi professionisti e coloro che a partire dal 24 ottobre 2003 sono inquadrati in un progetto, programma o fasi di essi). Per lavoratori autonomi si intendono i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, le attività di lavoro autonomo indicati nel comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi.

⁴⁹ A parte il caso in cui nel nucleo familiare sono presenti figli maggiorenni disabili.

L'importo dell'assegno dipende dal livello del reddito complessivo a fini IRPEF della famiglia, dal numero dei componenti del nucleo familiare e dal tipo di famiglia. Nella sottostante Tabella 2 abbiamo riportato, a titolo di esempio, l'importo annuo (calcolato su 13 mensilità) dell'assegno per il nucleo familiare in vigore dal 1° luglio 2004 al 30 giugno 2005, relativamente ai nuclei familiari in cui sono presenti entrambi i genitori e almeno un figlio minore (senza componenti inabili).

Tabella 2 – Importo annuo dell'Assegno per il nucleo familiare relativo ad una famiglia in cui sono presenti entrambi i genitori e almeno un figlio minore

(dati in euro)

Classi di reddito del nucleo familiare		Numero dei componenti della famiglia (oltre i genitori)				
		1	2	3	4	5
-	11.990	1.699	3.256	4.666	6.398	8.057
11.990	14.836	1.490	2.867	4.418	6.257	7.808
14.836	17.682	1.202	2.477	4.069	6.150	7.593
17.682	20.527	853	2.055	3.679	5.902	7.345
20.527	23.374	571	1.450	3.142	5.297	6.600
23.374	26.220	336	1.061	2.827	5.082	6.351
26.220	29.067	201	745	2.296	4.733	6.069
29.067	31.911	201	503	1.766	4.411	5.714
31.911	34.757	168	336	1.336	4.129	5.539
34.757	37.603	168	336	1.195	2.927	5.183
37.603	40.450	168	302	1.195	2.007	3.807
40.450	43.296	-	302	1.021	2.007	2.847
43.296	46.143	-	302	1.021	1.719	2.847
46.143	48.988	-	-	1.021	1.719	2.457
48.988	51.835	-	-	-	1.719	2.457
51.835	54.682	-	-	-	-	2.457

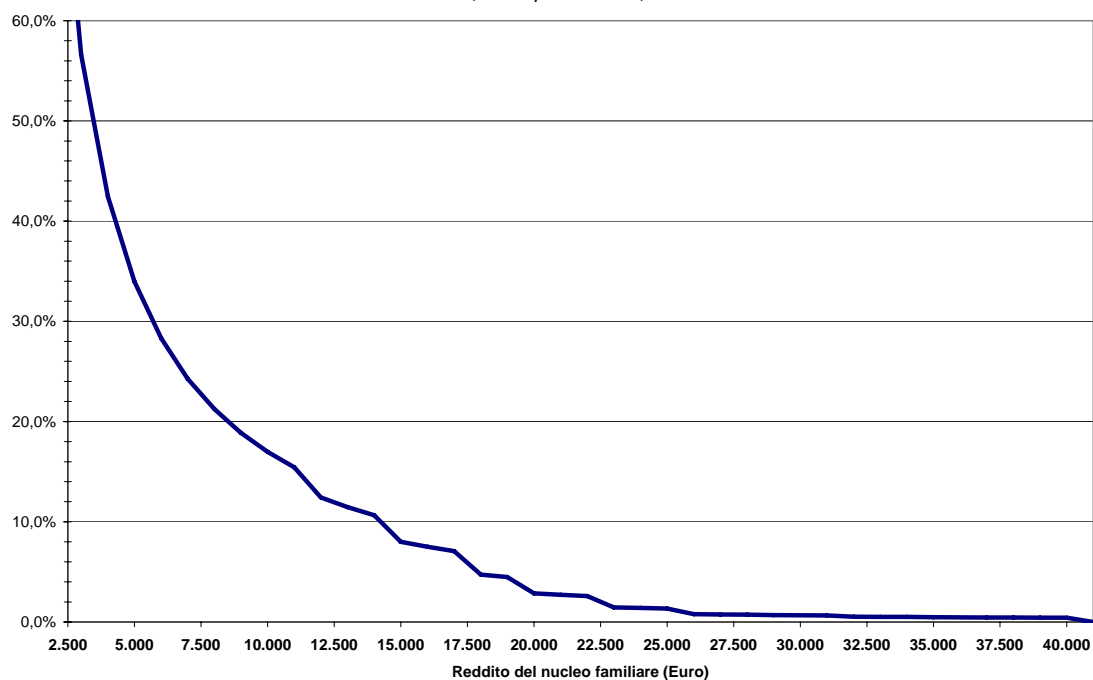
L'importo dell'Assegno è decrescente rispetto al livello del reddito. L'importo massimo spetta ai nuclei familiari con redditi inferiori a circa 12.000 euro annui, diminuisce poi rapidamente al crescere del reddito, per annullarsi completamente, nel caso di una famiglia con due genitori e due figli minori, quando il reddito supera i 46.143 euro. I criteri di erogazione dell'Assegno per il nucleo familiare appaiono quindi piuttosto selettivi.

Per le famiglie con un reddito complessivo modesto, l'assegno per il nucleo familiare rappresenta comunque una forma importante di sostegno al reddito familiare. Il Grafico 4 mostra l'incidenza percentuale dell'assegno familiare, relativo al caso di una famiglia di due genitori con un figlio minore, per redditi familiari da 3.000 a 41.000 euro annui, valore al di sopra del quale l'assegno non è più percepibile. Come si osserva, l'incidenza è sensibile per i redditi più bassi, essendo superiore al 10% per redditi fino a 14.000 euro, mentre è meno marcata per redditi superiori, diventando quasi ininfluenza, incidenza inferiore all'1%, per redditi superiori al 25.000 euro. Questo risultato palesa l'inefficacia dell'Assegno per il nucleo familiare per le famiglie più ricche che, a partire da un reddito di circa 25.000 euro, godono di beneficio economico che difficilmente è in grado di incidere nelle loro scelte.

L'ammontare dell'assegno dipende anche dal numero dei componenti e dal tipo di nucleo familiare. Per quanto concerne il primo aspetto è importante considerare che, almeno per le fasce intermedie di reddito, l'importo dell'assegno aumenta più che proporzionalmente all'aumentare del numero dei figli, mentre per quanto concerne il secondo aspetto vale la pena di considerare come una delle variabili più importanti nella determinazione dell'assegno sia la presenza di entrambi i genitori o solamente di uno di essi.

Grafico 4 – Incidenza dell'Assegno per il nucleo familiare sul reddito per una famiglia di due genitori e un figlio minore

(valori percentuali)



Nonostante il notevole allargamento della platea dei potenziali beneficiari avvenuto allorché la normativa di riferimento è stata estesa anche alle famiglie dei lavoratori parasubordinati, questo strumento continua a non avere un carattere universalistico poiché sono ancora molte le famiglie con figli che non possono percepire l'assegno per il nucleo familiare. Questo strumento di sostegno viene infatti finanziato su base contributiva, e non hanno quindi diritto a percepire l'assegno coloro che non sono iscritti all'INPS o alla gestione separata. A prescindere dai criteri di selettività basati sul reddito, sono escluse da tale forma di sostegno le famiglie in cui la maggior parte del reddito deriva da attività diverse dal lavoro dipendente o dal lavoro parasubordinato⁵⁰, come ad esempio le famiglie di commercianti, artigiani e ditte individuali in genere. Paradossalmente, anche alcune categorie di famiglie molto povere, quali, ad esempio, le famiglie in cui i genitori non abbiano mai avuto accesso al mondo del lavoro o sono disoccupati da molto

⁵⁰ Si fa qui riferimento al fatto che, comunque, il diritto all'Assegno scatta solo se il reddito della famiglia è per almeno il 70% formato da redditi da lavoro dipendente (o pensione da lavoro dipendente) o lavoro parasubordinato.

tempo non hanno diritto a percepire l'Assegno.⁵¹ Questa situazione risulta doppiamente penalizzante qualora si consideri che queste famiglie non possono neanche godere dei vantaggi fiscali derivanti dalle deduzioni per i figli a carico avendo un reddito inferiore a quello definito dalla "no-tax area".

3.3.2 Altre forme di trasferimento diretto alle famiglie

Oltre all'Assegno per il Nucleo familiare, la legislazione nazionale prevede l'esistenza di altre due forme di trasferimenti diretti alle famiglie con figli: *l'assegno di sostegno e l'assegno per il secondo figlio*.

Per quanto concerne l'Assegno di sostegno, in vigore dal 1999,⁵² si può osservare come esso non vada ad interessare la maggioranza delle famiglie italiane, essendo rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con almeno tre figli minori. Nel caso del Veneto, ad esempio, i nuclei familiari con almeno tre figli minori rappresentano appena il 5,8% dei nuclei familiari e i minori che vivono in questi nuclei costituiscono il 12,2 % del totale dei minori. E' quindi evidente la parzialità di questa forma di sostegno. In ogni caso, i nuclei familiari idonei possono ottenere un assegno a carico del Comune di residenza, il cui importo integrale per l'anno 2005 è di € 1.538,94, pari a € 118,38 mensili per 13 mesi.

L'assegno di sostegno si ottiene a condizione che il nucleo non abbia redditi superiori a determinati tetti di reddito, calcolati in base ai criteri stabiliti dal "redditometro", ed è questa la caratteristica più interessante di questo strumento di sostegno economico alla famiglia. Per quanto concerne, ad esempio, il 2005, si ha diritto a percepire l'assegno di sostegno se l'Indicatore della Situazione Economica (ISE) del nucleo familiare non supera i 21.309,43 euro annui, nel caso il cui nucleo familiare è di 5 persone. Per i nuclei familiari con più componenti, i limiti sono proporzionalmente innalzati sulla base della scala di equivalenza.

Fra le altre caratteristiche degne di nota di questo strumento di intervento vogliamo sottolineare è il fatto che:

- a) Rappresenta una prestazione a carattere esclusivamente sociale, svincolata cioè da qualsiasi contributo legato a prestazioni di lavoro, come avviene invece nel caso dell'Assegno per il nucleo familiare;
- b) Prevede che la prestazione sia erogata annualmente e non solo una tantum;
- c) Non è commisurata alla dimensione complessiva del nucleo familiare, e, in particolare, non dipende dal numero dei minori presenti nel nucleo familiare.

Per quanto concerne invece *l'assegno di 1.000 euro per il secondo figlio*, o per quelli successivi,⁵³ va soprattutto sottolineato il fatto che esso rappresenta una prestazione una tantum, connessa al verificarsi di un particolare evento all'interno della famiglia: la nascita di un figlio. Come abbiamo

⁵¹ Sono questi i disoccupati non indennizzati. Rientrano in questa categoria le famiglie dove i genitori disoccupati non percepiscono l'indennità di disoccupazione. Questa spetta ai lavoratori assicurati contro la disoccupazione involontaria, che siano stati licenziati. L'indennità viene corrisposta per 180 giorni.

⁵² Vedi artt.65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n.448.

⁵³ L'art. 21 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003 n. 326, prevede che venga riconosciuto alle donne italiane o cittadine dell'Unione Europea un assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato dal 1° dicembre 2003 al 31 dicembre 2004, secondo od ulteriore per ordine di nascita. Lo stesso assegno è concesso per ogni figlio adottato nel medesimo periodo. In caso di parto gemellare o plurigemellare, l'assegno è concesso per ogni figlio secondo od ulteriore.

detto fin nella premessa, è questa una forma di sostegno che non sembra rispondere all'obiettivo di sostenere continuamente la famiglia nella sua opera di allevamento dei figli. La straordinarietà di questa manovra è poi riscontrabile anche nel fatto che la norma istitutiva ne prevede la validità per un solo anno, e, anche se finora è stata rinnovata ogni anno, il suo permanere nel panorama degli interventi sociali a favore della famiglia non è scontato. A questo proposito vale la pena sottolineare come la legge finanziaria 2005 non preveda proroghe relativamente al beneficio in questione, per cui, salvo eventuali futuri interventi legislativi, l'assegno per il secondo figlio spetta solamente per gli eventi verificatisi entro il 31.12.2004.

Un fatto che bisogna poi ricordare, è che l'importo dell'assegno è fisso e non dipende dal livello del reddito del nucleo familiare di appartenenza. In questo senso, appare un intervento che, pur avendo le caratteristiche dell'universalità, pecca in quanto ad equità.

L'Assegno di sostegno e l'Assegno per il secondo figlio hanno in comune un'importante caratteristica: la loro gestione ed erogazione è effettuata direttamente dai Comuni. Questa particolarità può rivelarsi molto importante nel disegnare un nuovo schema di intervento regionale a sostegno della famiglia con minori, poiché è proprio con questi Enti che la Regione potrebbe confrontarsi per attivare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, una politica integrata di sostegno alle famiglie con figli

4. Quali politiche fiscali a favore della famiglia con figli a livello Regionale?

4.1. L'autonomia regionale alla luce della riforma costituzionale

Abbiamo visto nel capitolo precedente come, a livello nazionale, la politica fiscale per la famiglia sia al centro di un intenso dibattito, e numerose siano le proposte e gli strumenti utilizzati per realizzare una tale politica. Appena si sposta l'attenzione a livello regionale tale dibattito tende però ad esaurirsi e le proposte si riducono a poche, scontate, soluzioni. La ragione fondamentale non è certo dovuta alla scarsa sensibilità dei governatori, né alla loro scarsa inventiva, quanto piuttosto ai limitati margini di autonomia che essi dispongono nell'implementare concretamente una politica per le famiglie con figli.

Per quanto attiene questo studio è soprattutto rilevante mettere in luce i margini di manovra che l'attuale quadro legislativo consente alla politica fiscale, e alla spesa sociale, a livello regionale. Da questo punto di vista una tappa fondamentale è rappresentata dalla riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001,⁵⁴ che, sancendo il principio di sussidiarietà e introducendo forti elementi di federalismo, ha garantito ampia autonomia finanziaria alle Regioni sia dal lato delle entrate che delle spese.

Il nuovo articolo 119 della Costituzione assegna ampi margini di autonomia alle Regioni, che possono ora disporre di risorse autonome, e stabilire e applicare tributi ed entrate proprie.⁵⁵ Questo aspetto ci appare rilevante poiché, in prospettiva, consente alla Regione di avere maggiori strumenti a disposizione per attuare una concreta politica fiscale per la famiglia, aprendo spazi di manovra inediti entro cui la Regione potrà articolare interventi nel campo degli aiuti economici alle famiglie con figli. In effetti, così come si sta facendo a livello nazionale, anche a livello regionale, *solamente una completa revisione della fiscalità regionale e delle politiche sociali, potrà costituire l'occasione ideale per attuare una innovativa politica fiscale regionale a favore delle famiglie con figli. E' in questo nuovo contesto che potrebbero essere sperimentati nuovi strumenti di intervento, che superando la contrapposizione fra assegni familiari e detrazioni fiscali, prevedano la disponibilità di un reddito minimo di base per tutti i minori.*⁵⁶

Ma, se si prescinde dalle prospettive future e dall'esistenza di nuovi tributi regionali, non ci sembra che i nuovi principi costituzionali creino, nell'immediato, nuovi spazi di manovra per la politica fiscale regionale. Una politica fiscale a favore delle famiglie con figli si sostanzia infatti, per definizione, in una riduzione della pressione fiscale per questo particolare gruppo di contribuenti relativamente a tutti gli altri. In questo senso, è la mancanza di un tributo proprio su cui esercitare la propria autonomia a rappresentare il vincolo fondamentale alla realizzazione di una politica fiscale per le famiglie, piuttosto che l'impossibilità di modificare il tributo a favore delle famiglie.

⁵⁴ La riforma del Titolo V della Costituzione è stata sancita dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

⁵⁵ Si tenga presente che secondo il comma 2, dell'art. 119, i nuovi tributi ed entrate devono essere stabilite ed applicate in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

⁵⁶ Si veda a questo proposito Rizzi D. – Rossi N., *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, working paper, 1997.

Più importanti sono invece le implicazioni della riforma costituzionale per quanto concerne l'autonomia delle Regioni dal lato delle spese. Nell'introdurre la distinzione tra materie di competenza esclusiva dello Stato, materie di competenza concorrente e materie di competenza esclusiva delle Regioni, che sono definite in modo residuale, il nuovo art. 117 determina un aumento sostanziale delle competenze per le Regioni. Fra le funzioni su cui le Regioni avranno ampia autonomia, rientrando fra le materie definite in modo residuale, vi è proprio l'assistenza sociale, che passa da competenza esclusiva dello Stato a competenza esclusiva delle Regioni.⁵⁷ Così, la politica di sostegno alle famiglie con figli, nella sua dimensione di spesa, appare come una delle sfere ideali nell'ambito della quale la Regione può sperimentare l'autonomia finanziaria consentitagli dalla costituzione.

Se, da un lato, la nuova Costituzione favorisce l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia sul versante della spesa che da quello delle entrate, essa fissa contemporaneamente anche vincoli stringenti al loro operato, o, meglio, stabilisce un generale criterio di gestione finanziaria, sancendo il principio che le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare gli investimenti, e quindi non la spesa corrente, come potrebbe essere nel caso di una politica di sostegno finanziario alle famiglie con figli.⁵⁸ E' questo un aspetto apparentemente irrilevante per quanto attiene allo studio in esame, ma che, come vedremo successivamente, impone una crescente attenzione alle modalità con cui viene finanziata la spesa in campo sociale o la riduzione della pressione fiscale per le famiglie.

La fase di transizione verso una crescente autonomia finanziaria delle Regioni non può dirsi conclusa con la riforma costituzionale del 2001, essendo ora in discussione alle Camere un disegno di legge volto a modificare ulteriormente la parte II della Costituzione.⁵⁹ Questo nuovo contesto legislativo non sembra però delineare un diverso quadro di riferimento per la politica fiscale e tributaria regionale non essendo prevista alcuna modificazione all'articolo 119 della Costituzione. I margini di manovra della Regione potrebbero invece aumentare notevolmente in materia sanitaria, che diventerebbe, assieme ad altre materie attualmente disciplinate in modo concorrente, materia di esclusiva competenza regionale. Le politiche di sostegno a favore delle famiglie con figli potranno dunque trovare ulteriori spazi di manovra nel prossimo futuro soprattutto dal lato della spesa.

4.2. Potenzialità e limiti di una politica fiscale regionale per la famiglia

4.2.1 *I tributi propri della regione e le possibili politiche fiscali*

Nonostante le recenti modifiche al titolo V della Costituzione, l'autonomia fiscale effettivamente consentita alle regioni è ancora scarsa. Le possibilità di intervento della Regione a favore delle famiglie con figli sono infatti limitate dal fatto che:

⁵⁷ Si tenga però conto che tale autonomia è parzialmente limitata da quanto disposto dalla lettera *m*) dell'art. 117, che introduce la garanzia dei livelli essenziali per le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁵⁸ Si ricorda che tale principio è anche recepito dal Patto di Stabilità.

⁵⁹ Si fa qui riferimento al progetto di riforma costituzionale sancito dall'Atto del Senato n. 2544, approvato il 25 marzo 2004, e dall'Atto della Camera dei Deputati n.4862 approvato il 15 ottobre 2004, con i quali vengono proposte numerose modifiche alla parte II della Costituzione. Queste proposte hanno numerose implicazioni, ma, per quanto concerne questo studio, va soprattutto sottolineato l'obiettivo assegnare alle Regioni le potestà esclusive in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, istruzione, sicurezza e polizia locale.

- a) Sono pochi i tributi regionali che possono essere oggetto di eventuali manovre regionali a favore delle famiglie;
- b) Sono limitate le modalità con si può intervenire su questi tributi;
- c) E' scarsa l'ampiezza massima delle manovre possibili.

In termini generali, l'attuale legislazione contempla i seguenti tributi propri a livello regionale:⁶⁰

- Addizionale regionale imposta consumo gas metano (ARISGAM)
- Addizionale regionale IRPEF
- Imposta regionale attività produttive - IRAP
- Imposte e tasse sulle concessioni statali e regionali
- Tassa automobilistica regionale
- Tassa per il diritto allo studio universitario
- Tributo speciale deposito in discarica

Il primo aspetto da sottolineare, che fa riferimento i problemi di cui al punto a), concerne il fatto che la maggior parte di questi tributi non considera le famiglie come soggetti passivi, impedendo di fatto il loro utilizzo nell'ambito di una politica fiscale a favore delle famiglie con figli. E' questo tipicamente il caso dell'IRAP, che riguarda esclusivamente i soggetti che svolgono attività produttive nel territorio regionale,⁶¹ ma lo stesso si può dire per l'Imposta e tassa sulle concessioni statali e regionali⁶², per la Tassa per il diritto allo studio universitario⁶³, e per il Tributo speciale deposito in discarica.⁶⁴

La sottostante Tabella 3 riporta il quadro sinottico dei tre tributi regionali che potrebbero potenzialmente essere utilizzati a favore delle famiglie venete e le loro principali caratteristiche con riferimento alla manovrabilità del tributo. Anche muovendoci nel ristretto ambito di questi tributi, le possibilità che si dischiudono per una politica fiscale a sostegno delle famiglie sembrano però scarse data la loro limitata manovrabilità a livello regionale.

⁶⁰ La definizione di tributo proprio è qui considerata in una accezione piuttosto ampia, che non considera ad esempio le recenti sentenze della Corte Costituzionale, che hanno ribadito come alcuni tributi regionali, come l'IRAP e la tassa automobilistica, non possano propriamente dirsi tributi propri delle regioni.

⁶¹ L'imposta regionale sulle attività produttive è stata introdotta nell'ordinamento tributario con il decreto legislativo n. 446/97, entrato in vigore il 1° gennaio 1998, ed è stato in seguito modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 506/99. L'IRAP colpisce i soggetti che svolgono abitualmente un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione e allo scambio di beni, nonché alla produzione di servizi nel territorio della regione.

⁶² L'imposta sulle concessioni statali è stata prevista dall'art. 2 della L. 281/70 e trova applicazione alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della regione (con esclusione delle grandi derivazioni d'acque).

⁶³ La tassa regionale per il diritto allo studio universitario è stata istituita quale tributo proprio delle regioni e delle province autonome dall'art. 3 commi 20,21,22 e 23 della Legge 28 dicembre 1995 n° 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). La tassa è dovuta da coloro che si iscrivono ai corsi di studio, alle università statali e legalmente riconosciute, agli istituti universitari e agli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli di studio aventi valore legale.

⁶⁴ Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti è stato istituito dall'art. 3, commi 24- 41, legge n° 549/95 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", con decorrenza 1° gennaio 1996. Sono tenuti al pagamento dell'imposta, ai sensi dell'art. 3 comma 26 della citata L. 549/95, i gestori delle imprese di stoccaggio definitivo. E' riconosciuto a tale soggetto l'obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento.

Tabella 3 - I tributi regionali propri e i margini di manovra

Tipo tributo	Modalità di intervento della regione	Ampiezza massima della manovra
<i>Addizionale regionale all'Irpef</i>	<i>Solo variazione dell'aliquota La base imponibile è determinata a livello erariale</i>	<i>Aumenti massimi dello 0,5% rispetto all'aliquota base dello 0,9%</i>
<i>Tassa automobilistica regionale</i>	<i>Variazioni della tariffa stabilita dalla legge nazionale (sulla base della potenza effettiva - KW)</i>	<i>Aumenti o diminuzioni del 10% rispetto all'anno precedente. Possibilità di esenzione completa</i>
<i>Addizionale Regionale Imposta sostitutiva sul consumo di Gas Metano (ARISGAM)⁶⁵</i>	<i>L'entità dell'addizionale è commisurata ai metri cubi di gas metano erogati.</i>	<i>Fra un minimo di € 0,0052 e un massimo di € 0,0310 al metro cubo, per un valore che non può comunque superare la metà della corrispondente imposta erariale di consumo</i>

Prima di addentrarci nell'analisi di quello che costituisce lo strumento fiscale di riferimento, per non dire unico, di una politica fiscale per le famiglie, e cioè l'Addizionale regionale all'Irpef, vediamo quali potrebbero essere le peculiarità di un intervento basato sugli altri due tributi considerati. Per quanto concerne la tassa automobilistica, si potrebbe ipotizzare una manovra regionale che stabilisca la riduzione o l'esenzione dal tributo alle famiglie con figli che ne hanno diritto. Questa ipotesi potrebbe soddisfare abbastanza facilmente il criterio dell'universalità, poiché, in generale, ogni nucleo familiare in cui è presente un minore possiede anche un autoveicolo. Il problema che sorge in questo caso è l'effettiva possibilità di attuare questa manovra. Una recente sentenza della Corte Costituzionale,⁶⁶ ha infatti stabilito che la tassa automobilistica non può qualificarsi «tributo proprio della regione» e conseguentemente va escluso che la Regione abbia il potere di disporre esenzioni dalla tassa. Inoltre, ha anche ribadito che le Regioni hanno diritto di variare l'importo della tassa originariamente stabilito con decreto ministeriale solamente nei limiti consentiti dalla legge, e, in particolare, non può variarla per tipologia del proprietario del veicolo, potendola variare esclusivamente con riferimento alle categorie stabilite dal decreto ministeriale.

L'inopportunità di utilizzare l'ARISGAM come strumento fiscale per attuare una politica di sostegno alla famiglia si basa invece su un altro tipo di considerazioni. Un primo limite ad un suo utilizzo dipende essenzialmente dal fatto che solo una parte delle famiglie venete utilizza il gas come combustibile da riscaldamento, e ciò confligge con il principio di utilizzare uno strumento a carattere universalistico. Il secondo limite, forse ancora più forte del precedente deriva dal fatto che anche una riduzione dell' ARISGAM ai suoi livelli minimi consente ai beneficiari risparmi d'imposta veramente esigui in termini assoluti. La riduzione dell'Addizionale di un centesimo di euro al metro cubo, comporta un risparmio annuo per famiglia di appena 10 euro, considerando un consumo medio familiare di 1.000 mc. all'anno. Appare quindi evidente che anche questo tipo di strumento fiscale non può costituire un punto di riferimento per una politica di sostegno a favore delle famiglie con figli.

⁶⁵ L'ARISGAM è stata istituita nel 1990 dal DLgs. 21 Dicembre 1990, n. 398, in attuazione dell'art.6 della legge 158 del 90. Obbligati al versamento del tributo sono coloro che vendono direttamente il prodotto ai consumatori *ovvero i consumatori stessi che si avvalgono delle reti di gasdotti per il vettoriamento di prodotto proprio.*

⁶⁶ Sentenza n.296 del 2003.

4.2.2 *L'addizionale regionale all'IRPEF come strumento di intervento*

Il tributo che, più di altri, potrebbe essere considerato come lo strumento più idoneo per attuare una politica regionale a favore della famiglia con figli è l'Addizionale regionale all'IRPEF.⁶⁷ Un breve esame dei margini di autonomia disponibili all'azione regionale ne evidenzia però i limiti. La Regione può infatti solamente fissare l'aliquota dell'Addizionale all'interno di un intervallo prestabilito dalla legge nazionale, che è attualmente compreso fra un minimo dello 0,9% e un massimo dell'1,4%, mentre non le è consentito di modificare la base imponibile. Ciò si riflette sull'effettiva capacità di realizzare una politica fiscale a favore delle famiglie con figli perché tale politica sarà possibile esclusivamente nel caso in cui l'aliquota applicata agli altri contribuenti sia più elevata di quella minima fissata per legge, non essendo possibili, in caso contrario, ulteriori riduzioni a vantaggio delle famiglie.

Per chiarire questo aspetto si consideri l'aliquota dell'Addizionale in vigore per l'anno 2005 nella Regione Veneto. Essa è pari allo 0,9% per i soggetti aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale IRPEF, non superiore a euro 29.000,00, e pari all'1,4% per i soggetti con reddito imponibile superiore a tale importo. Le aliquote sono definite per classi di reddito e non per scaglioni, per cui i contribuenti con reddito superiore a 29.000 euro sono soggetti all'aliquota dell'1,4% su tutto il loro reddito.⁶⁸ Poiché tutti i contribuenti con reddito inferiore a 29.000 euro non possono godere di ulteriori riduzioni nell'aliquota, è fin d'ora evidente che i genitori che si trovano in questa situazione non possono beneficiare di alcun vantaggio fiscale. In questo preciso contesto normativo, solo le famiglie in cui i genitori hanno redditi individuali superiori a tale soglia potrebbero vedersi ridurre la pressione fiscale relativamente agli altri contribuenti.

Il Grafico 5 mostra il vantaggio fiscale che potrebbe avere un genitore, lavoratore dipendente con moglie a carico e un figlio con meno di tre anni, qualora la Regione del Veneto decidesse di attuare una politica fiscale a favore della famiglia con figli sulla base dell'attuale quadro normativo nazionale e regionale.

La linea continua evidenzia l'importo dell'addizionale regionale che tale contribuente è tenuto a versare per ogni livello di reddito imponibile. Un primo aspetto da considerare è il fatto che se il

⁶⁷ L'addizionale regionale all'IRPEF, istituita con decreto legislativo 15 dicembre 1997 n.446, è entrata in vigore il 1° gennaio 1998. L'imposta è determinata applicando un'aliquota, fissata dalla regione in cui il contribuente ha la residenza, al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di quest'ultima. È riconosciuto alle Regioni il potere di fissare l'aliquota entro un intervallo fissato dalla normativa statale con proprio provvedimento da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui l'addizionale si riferisce. Attualmente tale intervallo è fra un minimo dello 0,9% e un massimo dell'1,4%.

⁶⁸ Si veda la Legge regionale 26 novembre 2004, n. 29 (BUR n. 121/2004). Per l'anno 2005 l'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche è fissata nella misura dello 0,9 per cento per i soggetti aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale IRPEF, non superiore a euro 29.000,00. Per i soggetti aventi un reddito imponibile superiore ad euro 29.000,00, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF è fissata per l'anno 2005 nella misura dell'1,4 per cento, che si applica su tutto il reddito del contribuente. Per i soggetti di cui al comma 2 aventi un reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale IRPEF, compreso tra 29.001,00 euro e 29.147,00 euro, l'addizionale regionale IRPEF dovuta è determinata sottraendo dall'imposta derivante dall'applicazione dell'aliquota di cui al comma 2 l'importo pari al prodotto tra il coefficiente 0,986 e la differenza tra 29.147,00 euro ed il reddito imponibile del soggetto ai fini dell'addizionale regionale IRPEF.

reddito imponibile di tale contribuente è inferiore a 12.285 euro,⁶⁹ esso non è tenuto in ogni caso al versamento dell'addizionale regionale, poiché fino a tale limite, per effetto della cosiddetta "*no tax area*", il contribuente non è sottoposto a tassazione a livello erariale e di conseguenza neanche a livello regionale.⁷⁰ Oltre a tale soglia, variabile da contribuente a contribuente, l'addizionale dovuta aumenta in proporzione al reddito imponibile, con un coefficiente di proporzionalità pari all'aliquota dello 0,9%. Così, ad esempio, per un reddito imponibile di 20.000 euro l'Addizionale dovuta sarà pari a 180 euro. Al superamento della prima classe di reddito l'aliquota dell'addizionale passa all'1,4% su tutto il reddito del contribuente, per cui si rileva un salto nell'importo dell'addizionale dovuta in corrispondenza dei 29.000 euro. Oltre a tale livello l'addizionale dovuta continua ad aumentare in modo proporzionale al reddito. Per un reddito di 30.000 euro l'addizionale dovuta ammonta a 420 euro.

Facendo sempre riferimento al Grafico 5 possiamo ora esaminare quale sarebbe l'effetto sullo stesso tipo di contribuente qualora la Regione decidesse di attuare una politica fiscale a favore delle famiglie con figli basata sull'Addizionale Regionale all'IRPEF, decidendo, in particolare, di ridurre l'aliquota dell'addizionale al livello minimo possibile. In questo caso (si veda la linea tratteggiata fine), l'addizionale dovuta risulterebbe più bassa di quella ante manovra solo per i contribuenti con redditi superiori a 29.000 euro. Tale risultato si spiega, da una parte, con il fatto che, comunque, per redditi inferiori a 12.285 euro il contribuente non è tenuto a versare l'addizionale regionale, e, da un'altra parte, con il fatto che fra tale importo e i 29.000 euro l'aliquota applicabile al contribuente con figli non può in ogni caso scendere al di sotto del livello già in vigore, essendo esso stabilito dalla normativa nazionale. Il beneficio fiscale netto per questo tipo di contribuente aumenta poi in modo proporzionale per redditi imponibili superiori a 29.000 euro. Così il vantaggio fiscale per le famiglie con figli tenderebbe ed essere progressivo rispetto al reddito, invece che costante o regressivo, come auspicherebbe la teoria economica. Con un reddito imponibile di 30.000 euro il vantaggio fiscale ammonterebbe a 150 euro, mentre con un reddito imponibile di 60.000 euro il vantaggio fiscale risulta pari a 300 euro.

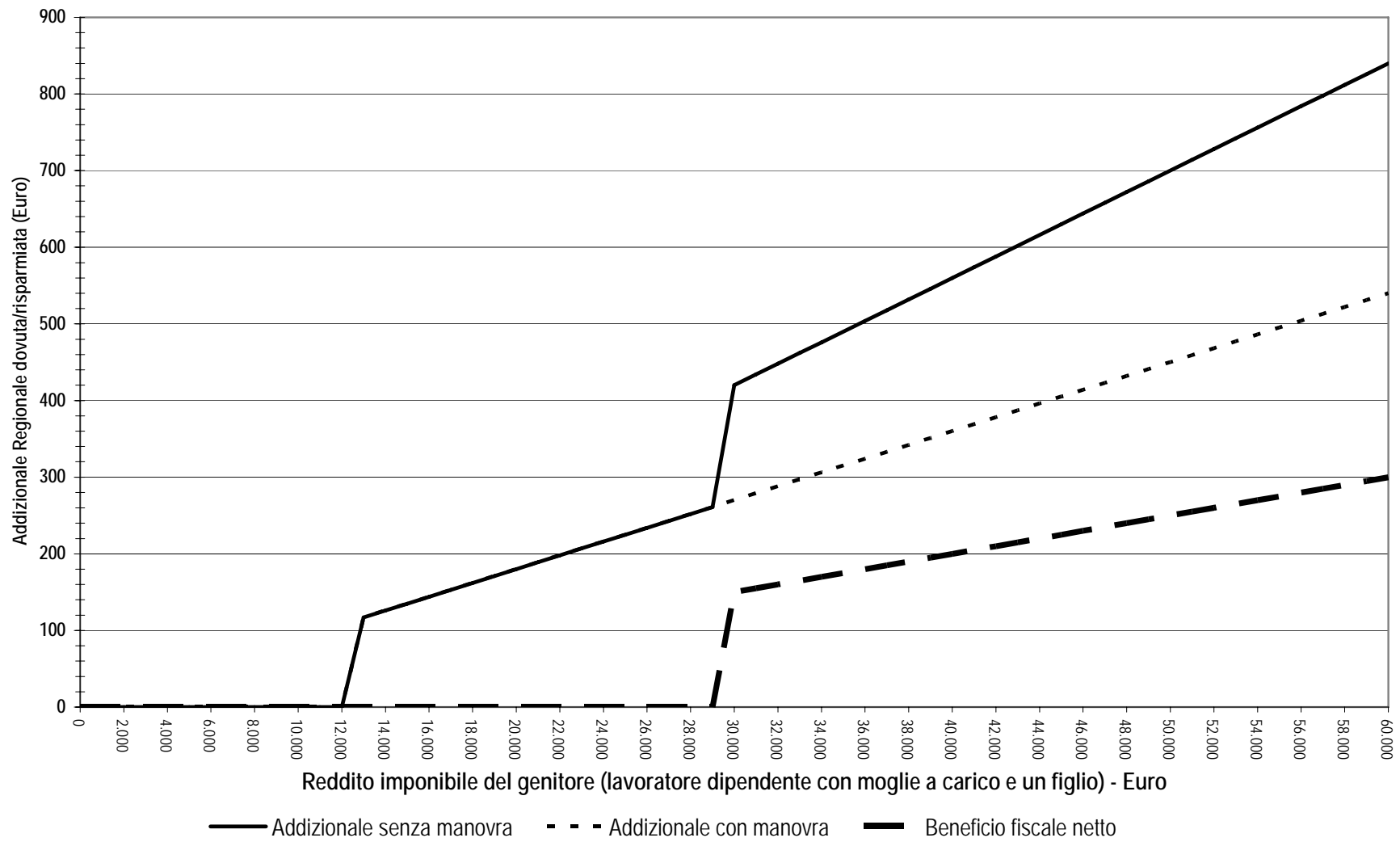
Questi risultati evidenziano alcuni problemi inerenti l'applicabilità dell'addizionale regionale all'IRPEF ai fini di una politica fiscale a favore delle famiglie con figli. L'efficacia e l'efficienza di tale politica dipende infatti:

- a) *Dal livello delle aliquote stabilite a livello regionale.* La massima efficacia della manovra fiscale a favore della famiglia si avrebbe nel caso in cui l'aliquota dell'addizionale fosse fissata al livello massimo possibile per tutti i livelli di reddito e per tutti i contribuenti. In questo caso, massimo sarà il beneficio differenziale per i contribuenti con figli qualora l'aliquota dell'addizionale a loro riferibile fosse fissata al livello minimo.
- b) *Dal modo in cui sono stabilite le aliquote dell'addizionale a livello generale.* Il vantaggio fiscale per le famiglie con figli cambia sostanzialmente a seconda che le aliquote dell'addizionale siano definite per scaglioni di reddito, piuttosto che per classi di reddito, o, ci sia un'unica aliquota dell'addizionale per tutti i contribuenti.

⁶⁹ Tale importo deriva dal fatto che il contribuente in oggetto ha la possibilità di dedurre dal reddito imponibile un importo pari a 7.500 euro per il fatto che è un lavoratore dipendente, e un importo pari a 6.650 euro per il coniuge e il figlio a carico. Tali deduzioni sono però decrescenti rispetto al reddito secondo le relazioni spiegate in un precedente capitolo. L'importo delle deduzioni effettivamente spettanti a questo contribuente coincide con il suo reddito imponibile, e quindi non si rilevano imposte dovute, proprio quanto il livello del reddito è pari a 12.285 euro.

⁷⁰ Il motivo va ricercato nella disposizione legislativa che stabilisce che non sono soggetti all'addizionale regionale all'IRPEF quei contribuenti per i quali l'imposta IRPEF dovuta (al netto delle detrazioni d'imposta spettanti) non supera i 10,33 euro.

Grafico 5 – Importo dell'Addizionale regionale all'IRPEF (con e senza eventuale manovra a favore delle famiglie)



c) *Dal modo in cui vengono definite le aliquote dell'addizionale per i contribuenti con figli.* La ricerca di equità nella politica fiscale implica garantire un vantaggio fiscale costante o decrescente, in termini assoluti, rispetto al livello del reddito imponibile. Purtroppo, potendo agire solamente sul livello dell'aliquota, e non attraverso detrazioni dall'imposta dovuta, tale obiettivo risulta difficilmente raggiungibile. Come abbiamo visto nell'esempio discusso sopra nel testo, una riduzione uniforme dell'aliquota dell'addizionale determina vantaggi assoluti crescenti al crescere del reddito. Sarebbe comunque sempre possibile fare in modo che il vantaggio fiscale netto per i contribuenti con figli sia costante o decrescente in termini assoluti, complicando però l'applicazione della manovra, se l'aliquota dell'addizionale viene determinata in base ad una opportuna relazione funzionale. Ad esempio se indichiamo con R_{max} il livello massimo del reddito imponibile al di sopra del quale si vuole che il beneficio fiscale per un contribuente con figli si annulli, e se indichiamo con AL_{fam} l'aliquota dell'addizionale da applicare ai contribuenti con figli, allora la relazione: $AL_{fam}=0,009+a \cdot R$ (dove: $a=0,005/R_{max}$) definisce un'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF da applicare ai contribuenti con figli che è crescente al crescere del reddito imponibile (R) e diventa uguale a quella massima possibile in corrispondenza del livello di reddito R_{max} . Di conseguenza il beneficio fiscale netto per il contribuente con figli, rispetto a quello nelle medesime condizioni ma senza figli, tende ad essere decrescente in termini assoluti e si annulla in corrispondenza del prefissato livello del reddito R_{max} . Questa ipotesi di lavoro è raffigurata nel Grafico 6, che evidenzia come il beneficio fiscale netto sia in questo caso decrescente rispetto al livello del reddito imponibile e si annulla per un reddito pari a 60.000 euro (R_{max}).

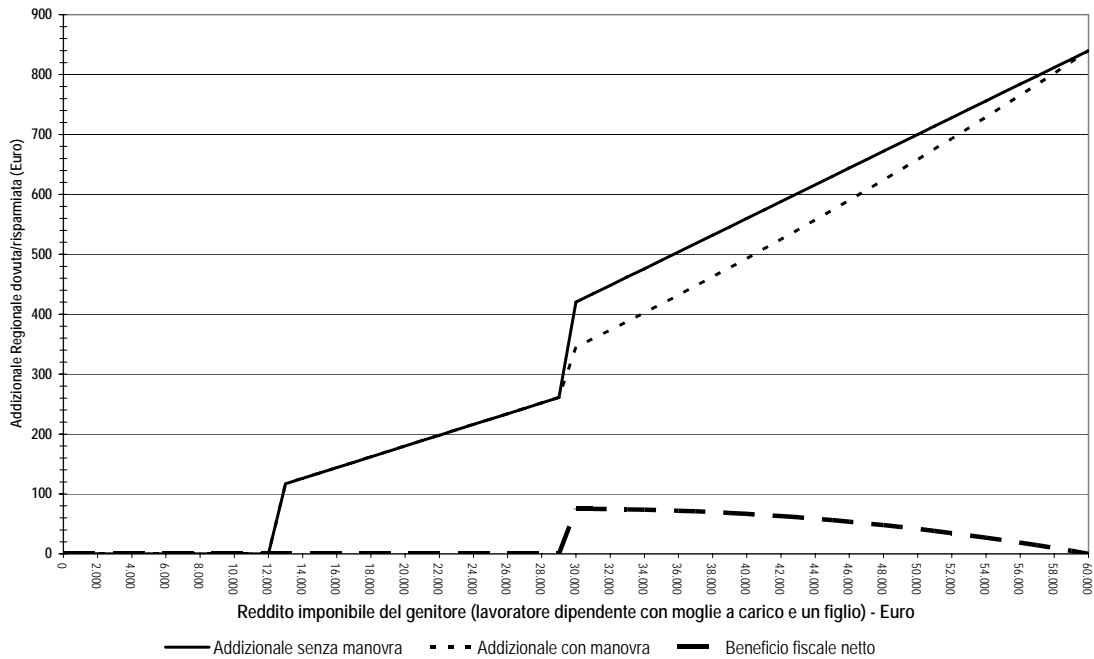
I tre problemi sopra indicati rappresentano aspetti delicati, ma risolvibili, di una politica fiscale regionale a favore delle famiglie con figli basata sull'addizionale regionale. Esistono però altri punti che possono rappresentare ostacoli insormontabili all'attuazione di una siffatta politica regionale. Il primo riguarda il fatto che, indipendentemente dall'azione regionale, nessun beneficio fiscale potrà essere garantito ai contribuenti con figli che hanno redditi imponibili che rientrano nella cosiddetta "no tax zone". Poiché, come detto inizialmente, questi soggetti non sono assoggettabili all'addizionale regionale, non potranno godere di benefici ulteriori. E' questa una situazione che potremmo definire di "incapienza assoluta", nel senso che non dipende dal livello assoluto del beneficio che si intende assicurare a questi contribuenti, né dal loro livello di reddito (entro i limiti della "no tax zone").

Il secondo punto riguarda invece la situazione di "incapienza relativa". L'efficacia di una politica fiscale a favore delle famiglie con figli presuppone infatti che il beneficio fiscale netto sia superiore ad un certo livello minimo, al di sotto del quale la manovra in questione potrebbe rivelarsi inefficace. Ci si può cioè chiedere se il beneficio fiscale che potrebbe ottenere un contribuente con figli a seguito di uno sgravio dell'addizionale è sufficientemente elevato.

I risultati evidenziati dal Grafico 5 mostrano il beneficio massimo che potrebbe avere un contribuente nell'attuale contesto legislativo nazionale e regionale. Come abbiamo già detto essi possono essere quantificabili in 150 euro se il reddito è di 30.000 euro e in 200 euro se il reddito imponibile è di 40.000 euro. E' da ritenere, ma su questo punto torneremo nell'ultimo capitolo, che tali importi siano comunque modesti in rapporto agli obiettivi che sottostanno ad una efficace politica di sostegno alla famiglia con figli.

Grafico 6 – Manovra fiscale per le famiglie - Addizionale ad aliquota variabile

Beneficio fiscale netto per un contribuente con figli



Il superamento di molti dei problemi sopra sollevati potrebbe essere possibile qualora la Regione, nell'ambito della crescente autonomia fiscale che le viene assegnata, avesse la possibilità di introdurre delle detrazioni d'imposta rispetto all'Addizionale regionale. In questo caso, che sembra allo stato attuale del tutto ipotetico,⁷¹ potrebbe trovare applicazione uno schema di sostegno alle famiglie con figli simile a quello proposto a livello nazionale da DeVincenti - Pollastri e già esaminato in precedenza. La realizzabilità di questa proposta dipende dalle seguenti due condizioni:

- a) *La possibilità di stabilire delle detrazioni dall'Addizionale regionale all'IRPEF per ogni figlio minore.* Tali detrazioni potrebbero essere facilmente differenziate sia in funzione della composizione del nucleo familiare (presenza del coniuge, numero totale dei figli, ecc.), che in funzione del livello del reddito (tipicamente decrescenti in termini assoluti al crescere del reddito).
- b) *La possibilità di attivare un meccanismo di rimborso (o di compensazione con altri tributi regionali e nazionali) della detrazione spettante in caso di incapienza.* Questo meccanismo permetterebbe di ridurre al minimo i rapporti finanziari fra Regione e contribuente beneficiato dalla politica fiscale a favore della famiglia. I contribuenti con figli che hanno redditi elevati possono godere del beneficio fiscale concesso direttamente in sede di dichiarazione dei redditi, mentre quelli incipienti possono godere del beneficio fiscale o in sede di compensazione con altri tributi regionali e nazionali, o ottenendo la restituzione parziale o integrale della detrazione spettante.

⁷¹ In realtà, alcuni esempi di detrazioni d'imposta sull'Addizionale sono già apparsi nel panorama legislativo regionale e ciò potrebbe costituire un importante precedente, e un'implicita ammissibilità, per la proposta in esame. Ne è un esempio la detrazione prevista dalla recente Legge regionale del Veneto del 26 novembre 2004 sull'Addizionale regionale (vedi ultimo comma della nota 68), ma anche le detrazioni previste dalle legislazioni di altre Regioni.

Queste due condizioni sembrano però ben lungi dal poter essere soddisfatte nell'attuale contesto legislativo, rendendo così poco interessante un approfondimento dell'analisi. Inoltre, appare evidente che questa proposta prevede comunque l'istituzione di un meccanismo di rimborso che somiglia molto ad un assegno per il nucleo familiare, con lo svantaggio però che tale meccanismo si affianca, anziché sostituirlo completamente, al sistema di sostegno basato sulle detrazioni fiscali. Così, invece che semplificare le politiche di intervento si corre il rischio di complicare inutilmente il sistema di aiuto alle famiglie.

Le considerazioni che abbiamo fatto sopra inducono a valutare con prudenza la possibilità di utilizzare l'addizionale regionale all'IRPEF come strumento di una politica regionale di sostegno alla famiglia con figli. Molte sono le condizioni che dovrebbero essere soddisfatte per poterla concretamente implementare. Dovrebbe essere rivista tutta l'attuale struttura delle aliquote a livello regionale, dovrebbe essere simultaneamente rivista anche parte della legislazione nazionale relativa all'IRPEF, e dovrebbero poi essere implementati complessi meccanismi di attuazione che potrebbero rendere assai difficile l'applicazione della manovra. Infine, anche dopo aver apportato queste modifiche, non è detto che il risultato ottenibile sia soddisfacente rispetto agli obiettivi della manovra. Oltre a ciò, bisogna anche considerare che altri potrebbero essere gli strumenti ottimali a disposizione della Regione per attuare una efficace ed efficiente politica di sostegno a favore delle famiglie.

5. Uno strumento alternativo di sostegno alle famiglie con figli: la Carta Regionale per i Minori

5.1. Principii ispiratori e caratteristiche della Carta Regionale per i Minori

5.1.1 *Uno strumento a carattere universalistico ma selettivo*

I molti limiti che si frappongono alla realizzazione di una politica fiscale regionale a favore delle famiglie con figli impongono di considerare come possibile alternativa di intervento regionale l'erogazione di un sussidio monetario.⁷² Tenendo conto della forma tecnica con cui potrebbe venire erogato questo sussidio, che nella nostra ipotesi potrebbe assumere la veste di una carta magnetica prepagata, si parlerà dell'istituzione di una *Carta Regionale per i Minori (CARM)*.⁷³ Questo intervento si differenzia da analoghe forme di trasferimento monetario a favore della famiglia, come l'Assegno per il nucleo familiare, non solo per le modalità con cui viene erogato il sussidio, ma, soprattutto, perché dovrebbe essere ispirato al principio dell'universalità, essendo rivolto a tutti i minori presenti nella Regione.

Il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso, ma da più parti auspicato, è condizionato da due ordini di problemi:

- la limitatezza delle risorse disponibili nel bilancio regionale;
- la necessità di garantire efficacia ed efficienza all'intervento di sostegno a favore delle famiglie con figli.

La compresenza di questi due aspetti impone la realizzazione di schemi di intervento selettivi, al fine di evitare interventi a pioggia che distribuiscono poche risorse a tutte le famiglie. Lo scopo è quello di concentrare gli sforzi sulle famiglie più rispondenti agli obiettivi ultimi della politica di sostegno alla famiglia, che sono riconducibili, in ultima istanza, alla volontà di favorire l'accrescimento e il mantenimento del patrimonio umano costituito dalle nuove generazioni, nell'ampia accezione che comprende anche ridurre il rischio di povertà dei nuclei familiari con figli.

L'istituzione di una CARM consente di superare i molteplici problemi che caratterizzano una politica regionale di sostegno alla famiglia basata sulla riduzione della pressione fiscale, che, per sua natura, non ha un carattere universalistico. L'erogazione di un sussidio mediante al CARM si caratterizza per:

- a) Essere realizzabile nel breve periodo. A differenza delle manovre fiscali sopra ipotizzate, l'istituzione di una CARM rientra le materie che la Costituzione indica come di esclusiva competenza della Regione;

⁷² Come abbiamo detto fin dall'inizio, non rientrano fra le alternative considerate in questo studio tutte le manovre che comportano l'erogazione di un servizio reale alla famiglia.

⁷³ Si noti che la definizione dello strumento in esame esprime alcuni concetti importanti. Rispetto ad una possibile denominazione alternativa, come Assegno Regionale per i Nuclei Familiari con Figli minori, la definizione usata nel testo evita l'uso dei termini "nuclei familiari" e di "figli", proprio per sottolineare il fatto che il beneficiario ultimo dello strumento in esame è il "minore", e non l'intero nucleo familiare. Inoltre, si è voluto qui evitare anche di sottolineare il concetto di figlio, poiché, come prassi nel panorama internazionale e nazionale, dovranno beneficiare dell'intervento anche i minori che non sono figli legittimi. L'uso del termine Carta piuttosto che di assegno fa riferimento alla caratteristica tecnica di erogazione del sussidio che si basa sull'uso di una Carta magnetica.

- b) Essere di facile applicazione. La sua concreta implementazione non richiede l'attuazione di manovre complesse e di difficile gestione;
- c) Consentire la semplificazione di tutto il sistema regionale di intervento a favore della famiglia, rendendo possibile anche l'accorpamento in questo ambito di altri strumenti regionali di intervento;
- d) Consentire un facile aggancio alla politica di sostegno alla famiglia attuata a tutti i livelli di governo, da quello comunale a quello nazionale, evidenziando nel contempo lo sforzo fatto a livello regionale;
- e) Essere in linea con le ricorrenti proposte di riforma nazionale del welfare state per la famiglia⁷⁴ e con le indicazioni che emergono dalle esperienze internazionali ed europee;
- f) Soddisfare in modo efficace ed efficiente gli obiettivi della politica di sostegno della famiglia con figli;
- g) Rendere più esplicito il problema del vincolo di bilancio pubblico e i problemi distributivi ad esso connessi.

5.1.2 *Il vincolo di bilancio: selettività, redistribuzione e neutralità*

Aumentare i trasferimenti monetari alle famiglie con figli, implica la necessità di reperire adeguate coperture finanziarie, anch'esse rintracciabili o in aumenti di altre entrate o in riduzioni di altre spese.⁷⁵ Ciò è tanto più vero in questo particolare frangente storico, dove i nuovi principi Costituzionali e il rispetto del "*Patto interno di stabilità*" vietano alla Regione di ricorrere all'indebitamento per finanziare la spesa corrente. Questo concetto sintetizza il problema del vincolo di bilancio del settore pubblico, la cui presenza impone di:

- ragionare intorno alla dimensione assoluta della manovra e fissare i limiti entro i quali commisurare l'importo dell'assegno;
- riflettere intorno ai modi di finanziamento della manovra e quindi intorno ai loro possibili effetti redistributivi.

Il vincolo di bilancio sottolinea, in primo luogo, la necessità di valutare con attenzione l'ammontare complessivo delle risorse che si intendono destinare alla politica di sostegno delle famiglie con figli, o, in alternativa, l'ammontare delle risorse necessarie ad implementare una predeterminata politica di sostegno. Come vedremo meglio nell'ultimo capitolo, uno dei punti fondamentali relativi alla fattibilità della politica di sostegno ipotizzata riguarda il suo impatto sul bilancio regionale. La sostenibilità della manovra dipende dall'incidenza del suo costo rispetto al totale della spesa, o rispetto ad alcuni importanti voci di spesa, quale quella nel sociale, ma dipende anche dalla sua incidenza rispetto alla disponibilità di risorse a libera destinazione.

L'attuale stato della finanza pubblica rende evidente che esiste un crescente squilibrio fra la disponibilità e fabbisogni finanziari necessari per raggiungere gli obiettivi di politica sociale a favore delle famiglie con figli. La cronica carenza di risorse finanziarie impone così di attuare misure di sostegno alle famiglie che siano selettive. Le limitate risorse devono cioè essere indirizzate nei confronti di quelle situazioni che rispondono maggiormente agli obiettivi della politica sociale. La selettività dell'intervento sarà, in genere, tanto più accentuata tanto maggiore è il divario fra le necessità di interventi efficaci a favore delle famiglie con figli e le disponibilità

⁷⁴ Si fa qui riferimento ai lavori della Commissione Onofri (1997), al già citato articolo di Baldini, Bosi, Matteuzzi, (2003) e al recente studio del Se.C.I.T. - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005).

⁷⁵ Tale problema si presenta anche nel caso in cui il trasferimento monetario alle famiglie è realizzato con una riduzione delle entrate fiscali.

finanziarie complessive. Si deve cioè abbandonare l'idea di realizzare una politica di sostegno economico ottimale, commisurata cioè alle reali esigenze o ai costi effettivi delle famiglie con figli, essendo necessario ripiegare verso la definizione della migliore politica possibile dati i vincoli finanziari esistenti, un "*second best*" che non va sottovalutato poiché, bisogna ricordare, si affiancherà una già variegata politica di sostegno nazionale alle famiglie con figli.

Il vincolo di bilancio pone però anche in evidenza la necessità di esaminare le modalità con cui viene finanziata la politica di sostegno alla famiglia con figli, poiché le modalità di finanziamento hanno pesanti ripercussioni di tipo distributivo. In primo luogo, possono determinare esse stesse rilevanti effetti sulle famiglie con figli, come nel caso in cui il finanziamento della manovra passi attraverso l'aumento di altre imposte o la riduzione di altri servizi pubblici, e, in secondo luogo, determinano effetti redistributivi a carico di altri settori o soggetti, entrando così in conflitto con altri importanti obiettivi.

La scelta di come finanziare la politica di sostegno alle famiglie, se sia ciò opportuno privilegiare riduzioni di altre spese o aumentare altre entrate, o, eventualmente, quali altre spese o quali altre entrate considerare come strumenti di finanziamento, è tipicamente una scelta politica che non sarà affrontata in questo studio. L'ipotesi di lavoro è quella di assumere che il finanziamento della manovra a sostegno della famiglia sia neutrale rispetto agli obiettivi fondamentali della manovra stessa, ovvero che non crei effetti distorsivi che possono variamente ostacolare l'originaria istanza della manovra, impedendo finanche il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

5.1.3 Caratteristiche della Carta Regionale per i Minori

Il successo di uno schema di intervento regionale a sostegno dei minori passa anche attraverso le modalità con cui viene praticamente implementato. L'esperienza internazionale ha dimostrato che ci sono molti aspetti che devono essere adeguatamente valutati:

- La visibilità della manovra, ovvero la necessità che siano note a tutti le possibilità offerte dal nuovo schema di intervento;
- La semplicità applicativa, in modo che ciascun potenziale beneficiario possa facilmente valutare se può usufruire dello schema di sostegno e a quanto ammonta il sussidio spettante;
- L'identificabilità del sussidio. La condizione fondamentale è quella di evitare che il sussidio si confonda con gli altri redditi e trasferimenti di cui gode il nucleo familiare (come succede ad esempio nel caso dell'erogazione dell'Assegno per il Nucleo Familiare che viene automaticamente erogato in sede di pagamento delle retribuzioni);
- La responsabilizzazione dei genitori. Il trasferimento monetario dovrebbe essere destinato alle spese per il mantenimento del minore;
- La possibilità di coinvolgere in questo processo tutti i principali attori della politica sociale, e, in particolare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, i Comuni;

Un possibile modo per far fronte a tutte queste istanze è quello di erogare il sussidio a favore dei minori nella forma di una *carta magnetica prepagata ricaricabile*. Tecnicamente, la Carta Regionale per i Minori potrebbe quindi essere così configurata:

- Prima emissione. La CARM potrebbe essere emessa inizialmente dalla Regione previo invio dell'atto di nascita e di tutta la documentazione necessaria relativa al nucleo familiare. In alternativa, potrebbe essere emessa, per conto della Regione, da uno qualsiasi dei soggetti operanti nel circuito finanziario abilitati (Poste Italiane, Istituti di Credito, ecc.). Alternativamente, potrebbero essere i Comuni ad emettere inizialmente la CARM.

- La CARM potrebbe riportare le generalità del minore beneficiario e dei soggetti che ne hanno la patria potestà. Ciò contribuirebbe, considerando anche quanto diremo in seguito, a responsabilizzare i genitori e, la società nel suo insieme, alle necessità del minore;
- La CARM dovrebbe rappresentare uno strumento di pagamento al portatore la cui operatività è limitata dalla conoscenza del PIN. In generale, potrebbero essere consentite tutte le operazioni previste da questo tipo di strumenti finanziari, ma potrebbe essere utile pensare a limitazioni nel suo utilizzo: ad esempio, non sia consentito il prelievo di contanti da ATM, o l'utilizzo in particolari ambiti (bar e ristoranti, tabaccherie, ecc.). In alternativa, potrebbe essere anche opportuno limitarne l'uso esclusivamente per il pagamento di alcuni particolari beni o servizi preventivamente certificati (farmacie, alimentari, servizi sanitari pubblici, ecc.). Come tutte le normali Carte potrebbe essere facilmente bloccata in caso di smarrimento o furto;
- La CARM dovrebbe poi essere annualmente e automaticamente ricaricata dalla Regione con l'importo spettante al minore sulla base della richiesta e della certificazione ISEE inviata (anche per via telematica) dalla famiglia.
- La carta può essere ricaricata oltre che dalla Regione anche da qualsiasi altro soggetto che intenda partecipare al mantenimento del minore. In particolare, oltre ai familiari, un ruolo fondamentale potrebbe essere svolto dai Comuni, che potrebbero così disporre di uno strumento di immediata applicazione per una propria politica sociale. La ricarica può avvenire facilmente presso tutti gli ATM abilitati. Gli importi non spesi si cumulano nel corso del tempo e possono essere spesi fino al momento in cui la Carta cessa la sua validità, normalmente al raggiungimento della maggiore età del beneficiario. In tale occasione l'importo residuo della CARM viene accreditato in un normale conto bancario o postale.

5.2. La platea dei beneficiari: i minori nel Veneto

5.2.1 *La popolazione minorile nel Veneto*

L'obiettivo di formulare una politica di sostegno improntata al criterio dell'universalità, impone di valutare la dimensione della platea potenzialmente beneficiaria della CARM, e cioè il numero dei minorenni residenti nel territorio regionale. La Tabella 4 riporta questi dati con riferimento al 2001, distinguendo sia le varie classi di età, che la posizione assunta dal minore all'interno della famiglia.⁷⁶ In tale anno il numero complessivo dei minorenni è pari a 730.917 unità, la quasi

⁷⁶ Nel nostro lavoro abbiamo usato il termine *famiglia* e *nucleo familiare* come sinonimi. E' bene precisare però che ai fini di una corretta interpretazione dei dati presentati nelle successive tabelle, e, in generale, dal punto di vista statistico, i due concetti fanno riferimento ad aggregati differenti, essendo la famiglia un concetto più ampio di quello di nucleo familiare. La *famiglia* è infatti un insieme di persone che hanno dimora abituale nello stesso comune e legate o da vincoli familiari (matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela), o da vincoli affettivi, o semplicemente coabitanti. Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. La definizione di famiglia qui ripresa coincide con quella del regolamento anagrafico. Per *nucleo familiare* si intende invece un insieme di persone che formano una relazione di coppia o di tipo genitore-figlio. Il concetto di nucleo familiare è dunque più restrittivo rispetto a quello di famiglia poiché nell'ambito di una famiglia possono esistere uno o più nuclei familiari, o può non esservene nessuno, come nel caso delle famiglie unipersonali.

totalità dei quali, circa 726.000, sono rappresentati da figli che vivono in un nucleo familiare con uno o entrambi i genitori. Modesta è la presenza di minori che vivono soli, o in nuclei familiari, ma in qualità di genitori.

Tabella 4 – Numero dei minorenni residenti nel Veneto per posizione nella famiglia - 2001

POSIZIONI NEI DIVERSI TIPI DI FAMIGLIA	Classi di età			TOTALE MINORI
	Fino a 5	Da 6 a 13	Da 14 a 17	
Persone che vivono in famiglia senza nuclei	519	523	475	1.517
IN FAMIGLIE UNIPERSONALI	-	-	5	5
In coabitazione	-	-	1	1
Non in coabitazione	-	-	4	4
IN ALTRE FAMIGLIE (CON ALTRE PERSONE)	519	523	470	1.512
Persone che vivono in famiglia con nuclei	250.361	320.856	158.183	729.400
IN COPPIA CON FIGLI - COME GENITORI	-	-	27	27
<i>di cui: in coppia non coniugata</i>	-	-	11	11
IN COPPIA SENZA FIGLI - COME CONIUGI/CONVIVENTI	-	-	77	77
<i>di cui: in coppia non coniugata</i>	-	-	10	10
IN NUCLEO MONOGENITORE - COME GENITORE	-	1	64	65
IN NUCLEO - COME FIGLI	249.170	319.550	157.218	725.938
Con entrambi i genitori	232.312	292.263	140.901	665.476
Con un solo genitore (madre)	14.756	23.422	13.325	51.503
Con un solo genitore (padre)	2.102	3.865	2.992	8.959
COME ALTRE PERSONE RESIDENTI	1.191	1.305	797	3.293
TOTALE MINORI	250.880	321.379	158.658	730.917

Fonte: ISTAT, 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, 2001.

Dalla Tabella 4 si evince anche il numero dei minori con un'età inferiore ai sei anni è pari a 250.880 unità, e quindi quasi un terzo del totale della platea dei minorenni. Ciò spiega perché alcuni paesi europei, dando priorità alle esigenze di bilancio, abbiano deciso di attuare una politica di sostegno selettivamente mirata ai soli soggetti con età inferiore ai sei anni, anche se ciò configge con l'evidenza che il costo dei figli aumenta al crescere dell'età degli stessi.

La platea dei potenziali beneficiari della CARM rappresenta un dato dinamico nel tempo, come evidenzia la successiva Tabella 5. Fra il 2002 e il 2003, ad esempio, il numero totale dei minorenni è aumentato di 10.278 unità, pari all'1,4%. Tale dinamica non sembra però perpetuarsi con la stessa intensità anche nel futuro. Le previsioni ISTAT sulla popolazione residente nel Veneto per classi di età evidenziano come, nell'ipotesi cosiddetta "centrale", il numero dei minori salirà a 758.834 nel 2010 per poi scendere a 737.419 nel 2015.⁷⁷ In sostanza, si può ragionevolmente ritenere che, nell'arco di un orizzonte temporale decennale, la platea dei beneficiari del CARM possa essere considerata abbastanza stabile nel tempo.

⁷⁷ I risultati di queste previsioni appaiono pesantemente condizionati dalle ipotesi di stima adottate dall'ISTAT. Considerando ad esempio l'ipotesi "alta", si nota come il numero dei minori cresca ancora molto nel prossimo decennio, raggiungendo le 836.003 unità nel 2015. Anche in questo caso però il loro numero tende a diminuire in termini assoluti dopo il 2015.

Tabella 5 – Numero dei minorenni residenti nel Veneto – dati effettivi e previsioni

Eta'	Dati effettivi		Previsioni	
	2002	2003	2010	2015
0	41.702	43.112	37.401	32.699
1	43.252	42.440	38.679	33.783
2	42.304	43.883	39.905	34.934
3	42.018	42.758	41.028	36.144
4	41.386	42.463	41.976	37.421
5	41.013	41.827	43.002	38.685
6	39.813	41.507	43.810	39.897
7	39.623	40.299	44.447	41.048
8	39.971	40.093	44.619	42.100
9	41.092	40.455	45.246	42.985
10	40.627	41.466	43.707	43.942
11	41.007	41.086	43.758	44.685
12	39.930	41.476	42.936	45.264
13	40.354	40.352	42.564	45.385
14	37.919	40.788	41.263	45.955
15	38.783	38.370	41.001	44.406
16	41.144	39.290	41.264	44.443
17	41.136	41.687	42.228	43.643
Totale minorenni	733.074	743.352	758.834	737.419

Fonte: ISTAT, *Struttura della popolazione residente*.

5.2.2 Famiglie e nuclei familiari con figli nel Veneto

Anche se l'oggetto ultimo della manovra di sostegno sono i minori, è evidente che la famiglia rappresenta un punto di riferimento imprescindibile per l'analisi. In particolare, è la condizione economica della famiglia, nello specifico l'ISEE, che determina l'ammissibilità o meno del beneficio al minore. E' quindi importante conoscere il numero delle famiglie che potrebbero essere potenzialmente interessate dalle politiche regionali di sostegno economico. Da questo punto di vista, la nostra analisi deve considerare come universo di riferimento l'insieme delle famiglie con figli presenti nel territorio regionale, e, in modo particolare, quelle famiglie dove è presente almeno un figlio minorenne.

Prima di esaminare questo punto è bene ricordare (vedi a questo proposito la precedente Tabella 4) che la quasi totalità dei minori residenti nel territorio regionale vive all'interno di nuclei familiari, mentre pochissimi, appena 1.517, sono quelli che vivono in una famiglia senza nucleo familiare (si veda anche quanto detto nella nota 76 per un chiarimento sulla terminologia). Questa precisazione ci consente di far riferimento ai dati del Censimento ISTAT sul numero complessivo di nuclei familiari presenti nel territorio regionale per tipo di nucleo familiare, numero dei figli e classe di età degli stessi (vedi Tabella 6).

Tabella 6 – Numero dei nuclei familiari veneti con almeno un figlio minorenni

(per tipo di nucleo familiare e numero di figli)

TIPI DI NUCLEO FAMILIARE	Numero di figli						Totale
	1	2	3	4	5	6 o più	
COPPIE CON FIGLI	176.341	209.605	46.098	7.116	1.371	547	441.078
Tutti i figli di età inferiore a 18 anni	176.341	149.399	23.396	2.795	448	171	352.550
Almeno un figlio minorenne	-	60.206	22.702	4.321	923	376	88.528
PADRE CON FIGLI	3.845	2.336	516	110	30	12	6.849
Tutti i figli di età inferiore a 18 anni	3.845	1.366	178	33	10	5	5.437
Almeno un figlio minorenne	-	970	338	77	20	7	1.412
MADRE CON FIGLI	24.269	12.432	2.567	406	76	37	39.787
Tutti i figli di età inferiore a 18 anni	24.269	7.988	1.113	124	22	8	33.524
Almeno un figlio minorenne	-	4.444	1.454	282	54	29	6.263
Totale	204.455	224.373	49.181	7.632	1.477	596	487.714

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT, 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, 2001.

Sulla base dei dati censuari, *il numero dei nuclei familiari veneti con almeno un figlio minorenne era pari a 487.714* (il 37,4% del totale dei nuclei familiari presenti nel Veneto). La tipologia più frequente di nucleo familiare è quella di una coppia con un solo figlio minorenne. Le famiglie di questo tipo erano nel Veneto 176.341, pari al 36,1% del totale delle famiglie con almeno un figlio minorenne. Segue, per ordine di importanza, il caso delle coppie con due figli, entrambi minorenni, che erano nel Veneto 149.399, pari al 30,6% del totale.

La stragrande maggioranza dei nuclei familiari, il 72,2% del totale, è rappresentata da una coppia di genitori con tutti i figli minorenni. Se guardiamo invece al numero dei figli, si nota dalla Tabella 6 come il caso più frequente sia quello delle famiglie con due figli, il 46% del totale, seguito da quelle con un solo figlio (il 41,9% del totale).

I dati considerati ci consentono anche di capire come si distribuisce la popolazione minorenne fra i vari tipi di nuclei familiari. La Tabella 7 riporta una nostra stima di questa distribuzione, che presenta, come dato medio di riferimento, una dimensione media pari a 1,49 figli minorenni per nucleo familiare. La maggior parte dei minorenni presenti all'interno di un nucleo familiare, in totale a 729.400 unità,⁷⁸ vive in nuclei familiari composti da una coppia di genitori e due figli. In questa tipologia di nucleo familiare vivono il 49,2% dei minorenni. Le altre importanti tipologie familiari sono costituite dai nuclei composti da coppie con un solo figlio (in questo ambito si contano il 24,2% del totale dei minori), e da coppie con tre figli (il 14,5 dei minori rientra in questo ambito familiare).

⁷⁸ Si fa qui riferimento a quella parte della Tabella 4 che indica la popolazione minorile che vive in famiglie con nucleo familiare.

Tabella 7 – Distribuzione dei minorenni per tipo di nucleo familiare e numero complessivo dei figli presenti nel nucleo

TIPI DI NUCLEO FAMILIARE	Numero totale dei figli nel nucleo familiare						Totale
	1	2	3	4	5	6 o più	
COPPIE CON FIGLI	176.341 24,2%	359.004 49,2%	105.930 14,5%	19.822 2,7%	5.009 0,7%	2.426 0,3%	668.532 91,7%
PADRE CON FIGLI	3.845 0,5%	3.702 0,5%	1.066 0,1%	286 0,0%	110 0,0%	57 0,0%	9.066 1,2%
MADRE CON FIGLI	24.269 3,3%	20.420 2,8%	5.628 0,8%	1.060 0,1%	272 0,0%	154 0,0%	51.803 7,1%
Totale	204.455 28,0%	383.126 52,5%	112.624 15,4%	21.168 2,9%	5.391 0,7%	2.636 0,4%	729.400 100,0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

5.3. La selettività dell'intervento di sostegno

5.3.1 L'ISEE come criterio della selettività

La necessità di attuare politiche selettive di sostegno alle famiglie implica precisare i criteri da adottare nella selezione delle famiglie più rispondenti agli obiettivi di politica sociale. La maggior parte degli strumenti di intervento previsti dalla normativa nazionale a favore delle famiglie con figli considera il livello del reddito del nucleo familiare come variabile discriminante. In generale, il sostegno economico alla famiglia è più elevato, sia in termini assoluti che in rapporto al reddito, per le famiglie più povere, e tende a diminuire al crescere del reddito, cessando completamente se il reddito della famiglia supera una certa soglia massima.

Anche se molti degli attuali strumenti di intervento a sostegno della famiglia si fondano sul reddito complessivo a fini IRPEF del nucleo familiare, come ad esempio l'assegno INPS per il nucleo familiare, molte sono le istanze per un'ulteriore revisione del concetto di reddito da prendere come riferimento per attuare una politica di sostegno a favore delle famiglie. La considerazione che abbastanza frequenti possono essere i casi di nuclei familiari con un reddito complessivo a fini IRPEF modesto, ma che dispongono però di un notevole patrimonio di attività finanziarie e reali, ha indotto molti autori e organismi ufficiali, ad optare per un concetto allargato di reddito familiare, in pratica, l'ISE (*Indicatore della Situazione Economica*).⁷⁹ Questo indicatore consente una maggiore equità alla politica sociale poiché considera non solo tutti i redditi del nucleo familiare, e quindi oltre al reddito complessivo lordo a fini IRPEF anche gli altri redditi non tassabili (ad esempio le rendite finanziarie), ma anche una quota del valore del patrimonio immobiliare e finanziario. A motivo di queste sue caratteristiche, l'ISE viene utilizzato dai Comuni per concedere gli assegni per il nucleo familiare e gli assegni per la maternità.

⁷⁹ Si veda ad esempio quanto suggerito in Toso S. (2000).

Anche la struttura del nucleo familiare, ed in particolare la sua dimensione, contribuiscono a definire la condizione economica del nucleo familiare in cui vive il minore. A parità di altre condizioni (reddito della famiglia, prezzi dei beni e servizi, ecc.), la situazione economica del nucleo familiare tende a peggiorare al crescere del numero dei componenti del nucleo. Questo aspetto viene generalmente sintetizzato da una *scala di equivalenza*, che evidenzia come varia il costo della vita di un nucleo familiare al variare del numero dei componenti, dati i prezzi e il reddito della famiglia. In altri termini, essa evidenzia quale dovrebbe essere il livello relativo del reddito di un nucleo familiare di n componenti per avere, a parità di altre condizioni, un potere di acquisto pari quello di una famiglia tipo, usualmente una famiglia monocomponente.

La scala di equivalenza consente di valutare il livello di benessere relativo, o, in altri termini, la capacità contributiva, di famiglie caratterizzate da una diversa dimensione, e permette di estendere il concetto di reddito familiare posto alla base della selettività delle politiche sociali, all'ISEE (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*).⁸⁰ Esso è infatti dato dal rapporto fra l'ISE e l'indice dalla scala di equivalenza riferito alle caratteristiche del nucleo familiare.

L'adozione dell'ISEE come criterio fondante per attuare politiche a sostegno delle famiglie, che siano selettive ma simultaneamente attente al rispetto degli obiettivi di equità orizzontale, appare sempre più auspicata, non solo nell'ambito originario dell'erogazione di servizi pubblici, ma anche nell'ambito della politica fiscale in senso stretto e in quello della politica sociale.⁸¹ In questa linea si muove dunque anche la nostra proposta che adotterà proprio l'ISEE come criterio per attuare una politica di sostegno alle famiglie con figli che sia selettiva ed equa. In particolare, l'ISEE costituirà un parametro fondamentale per definire:

- il livello di reddito (ISEE) al di sotto del quale le famiglie hanno diritto alla corresponsione integrale della Carta Regionale per i Minori ;
- la fascia di reddito all'interno della quale la CARM spetta solo parzialmente;
- il livello massimo di ISEE al di sopra del quale le famiglie con figli minori non hanno diritto alla corresponsione della CARM.

In sostanza, l'ISEE del nucleo familiare di appartenenza del minore definisce precisamente lo schema di intervento proposto. Si noti che l'adozione dell'ISEE trova una sua giustificazione anche sul piano dell'accertamento, poiché l'INSP sta curando la realizzazione di una banca dati delle dichiarazioni ISEE che potrebbe consentire facili controlli in fase di verifica delle dichiarazioni.

Prima di procedere oltre, è bene sottolineare che la selettività degli interventi di sostegno a favore dei minori può essere fondata anche su criteri diversi da quello basato sull'ISEE della famiglia. Fra le molteplici soluzioni adottate sul piano internazionale per limitare l'impatto finanziario complessivo della manovra di sostegno a favore dei minori, va annoverata quella che abbassa il limite d'età al di sotto del quale il beneficiario può usufruire della misura di sostegno. In pratica, anche se la generalità delle manovre adottate fa riferimento alla maggiore età, il compimento dei

⁸⁰ L'ISEE è stato recepito del sistema legislativo italiano con la Legge 27 Dicembre 1997, N. 449 (art. 59, Comma 51), successivamente attuata dal Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, N. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate). Per un dettaglio sulla scala di equivalenza adottata dalla legislazione italiana si veda l'Appendice 2.

⁸¹ Si veda a questo proposito la proposta del Se.C.I.T. – Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2005). In tale ambito si propone di agganciare "la decrescenza dell'assegno ad un'eccezione di reddito derivato dalla metodologia ISEE". Si veda inoltre: Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., (2003).

18 anni, in alcuni casi di si stabiliscono soglie inferiori, come 6 o 10 anni. Anche se è evidentemente che lo scopo è quello di ridurre il costo totale della manovra, bisogna considerare che potrebbe essere preferibile, a parità di risorse complessivamente destinate alla manovra, concentrare i sussidi sui minori con età inferiore a 6 anni piuttosto che spalmarli su tutta la platea dei minorenni. Tale preferenza non è però sempre giustificabile sul piano dell'equità, poiché molte indagini hanno evidenziato come il costo dei figli sia crescente con il crescere dell'età.

5.3.2 *Il profilo distributivo dell'ISEE delle famiglie venete*

Considerare il livello dell'ISEE delle famiglie venete come elemento discriminante nell'erogazione del sussidio regionale, così come abbiamo proposto nel paragrafo 5.1.3, implica scontrarsi con un problema di fondo: come si distribuiscono le famiglie venete con figli minori per livelli ISEE? Senza un'adeguata conoscenza di questo aspetto appare difficile formulare una manovra di sostegno regionale alle famiglie con figli e valutarne l'impatto finanziario, non essendo possibile sapere quante famiglie possono godere dei benefici previsti e in che misura possono godere di tali benefici.

Il problema fondamentale è costituito dal fatto che la distribuzione delle famiglie venete per fasce ISEE non è un dato statistico conosciuto. Per superare questa carenza di informazioni, e poter delineare per quanto possibile il fenomeno in esame, abbiamo fatto ricorso ai dati dell'annuale indagine multiscopo della Banca d'Italia, la più recente delle quali si riferisce all'anno 2002.⁸² Tale banca dati ci ha permesso di conoscere la struttura socio-demografica, reddituale e patrimoniale di un campione rappresentativo di famiglie con figli, consentendoci quindi di stimare la distribuzione delle famiglie venete con almeno un figlio minore per classi ISEE. Un dettaglio della procedura utilizzata per giungere a questo risultato è specificata nell'Appendice 1, che riporta anche alcune considerazioni sulla distribuzione delle famiglie venete con figli per classi di reddito IRPEF.⁸³

I risultati ottenuti sono evidenziati nel Grafico 7 e nel Grafico 8 che riportano rispettivamente la distribuzione ISEE (a prezzi 2004) relativa all'insieme dei nuclei familiari con minori e alla popolazione minorenni. Per quanto concerne la distribuzione delle famiglie venete con figli minori si può rilevare che:

- a) La massima frequenza della distribuzione (il 4,77% delle famiglie venete con figli minori) si ha nella classe ISEE compresa fra i 22.000 e 24.000 euro;
- b) il 50% delle famiglie venete con figli minori è caratterizzata da un ISEE inferiore a 27.900 euro, livello questo che individua la mediana della distribuzione;
- c) il 10% delle famiglie più povere ha un ISEE inferiore a 9.700 euro, mentre il limite superiore del primo quartile (il 25% delle famiglie più povere) si ha per un livello ISEE pari a 17.200 euro.
- d) Il 50% delle famiglie distribuite intorno alla mediana (secondo e terzo quartile) ha un ISEE compreso fra i 17.200 e i 41.200 euro.

⁸² I dati a cui faremo riferimento sono quelli relativi all'"Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2002", reperibili presso il sito web della Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/statistiche/ibf. Tale indagine ha riguardato nel complesso 8.011 famiglie, con un totale di 22.148 individui.

⁸³ La distribuzione delle famiglie venete con figli per classi di reddito IRPEF è stata stimata ricorrendo sia ai già citati dati della Banca d'Italia, ma anche utilizzando i dati INPS relativi ai beneficiari veneti dell'assegno per il nucleo familiare.

Grafico 7 - Distribuzione dei nuclei familiari con figli minori per livelli ISEE della famiglia

(stime per l'anno 2004)

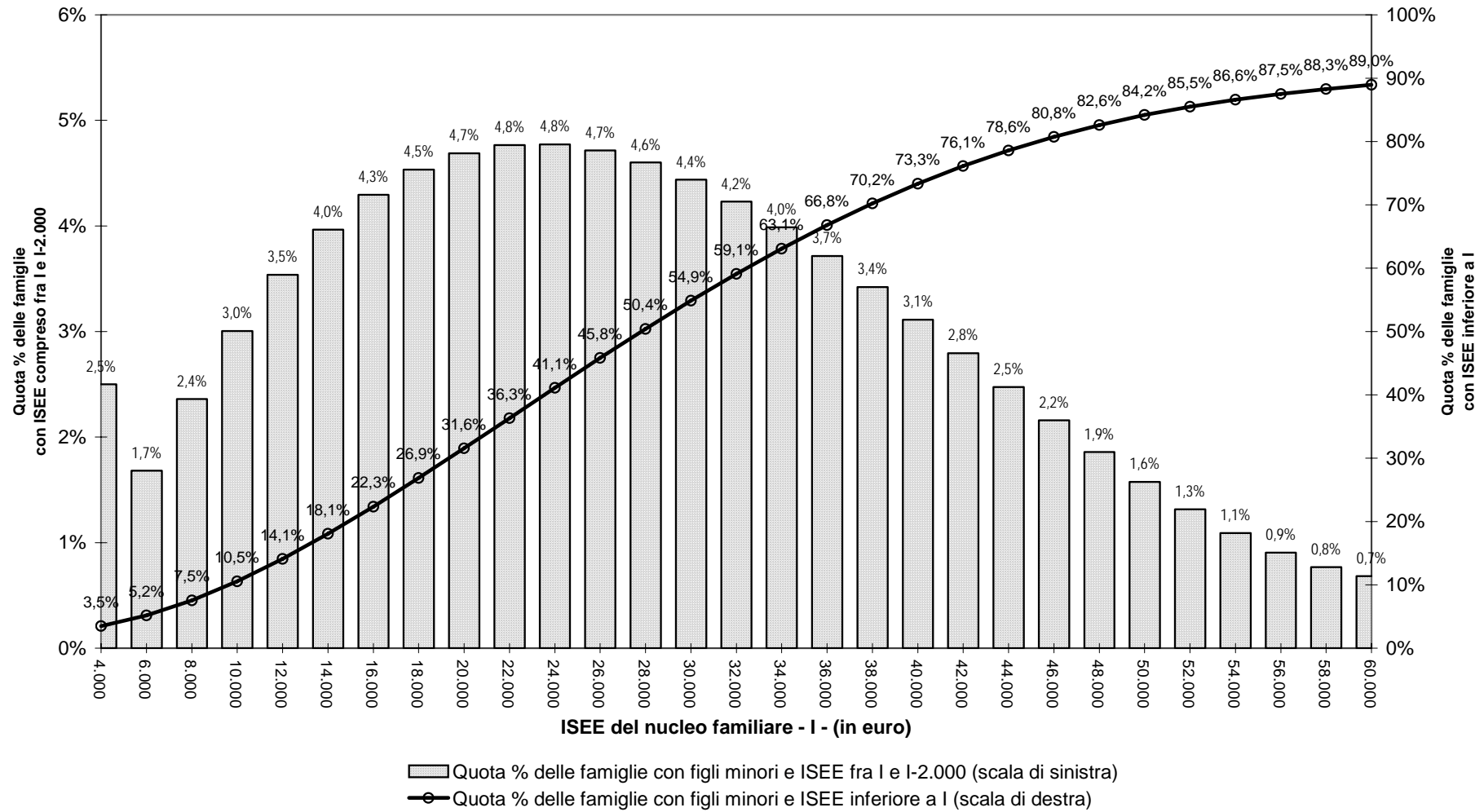
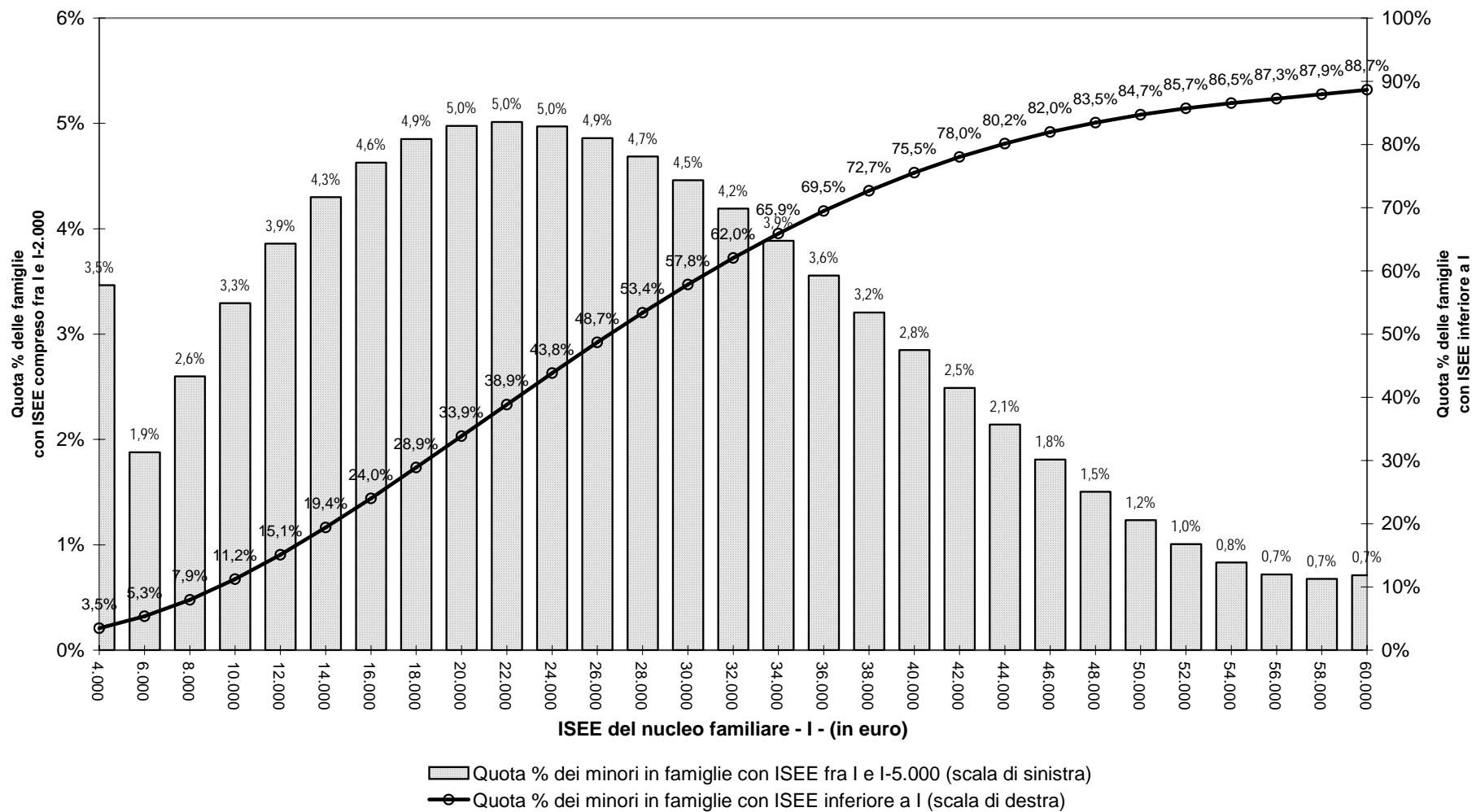


Grafico 8 - Distribuzione dei figli minori per livelli ISEE della famiglia di appartenenza
 (stime per l'anno 2004)



La distribuzione dei figli minori per livello ISEE della famiglia di appartenenza (Grafico 8) non è molto dissimile da quella evidenziata per i nuclei familiari. In questo senso si potrebbe affermare che il numero dei figli minori presenti in una famiglia è abbastanza simile per tutti i livelli di reddito del nucleo familiare. A ben vedere, però, la distribuzione relativa ai figli minori tende ad essere più concentrata nelle famiglie con livelli medio-bassi di ISEE. Fino a 32.000 euro le frequenze relative alla presenza di figli minori nelle famiglie appartenenti alle varie classi di ISEE sono più elevate di quelle riscontrabili per relativamente ai nuclei familiari, mentre l'opposto accade per livelli ISEE superiori. Così, anche se queste differenze sono molto piccole, si può ritenere che le famiglie più povere abbiano in media un maggior numero di figli minori rispetto a quelle più ricche.

5.4. Il costo della manovra di sostegno alle famiglie con minori

5.4.1 *Alcune ipotesi sull'ammontare e sulla struttura del sussidio ai minori*

L'ammontare delle risorse da destinare alla realizzazione di una politica di sostegno per le famiglie con figli rappresenta, chiaramente, una scelta politica. E' però importante identificare le variabili che concorrono a determinarla, individuare i fattori critici della scelta e capire come si modifica il costo complessivo della manovra al variare dei parametri più significativi. In questo paragrafo porremo le basi per effettuare alcune simulazioni di politica fiscale volte a stimare il costo complessivo di una manovra regionale di sostegno finanziario alle famiglie con minori.

Se la politica sociale che si intende realizzare fosse di tipo universalistico, l'impatto della politica di sostegno ai minori verrebbe esclusivamente a dipendere dal numero totale dei minori presenti nel territorio regionale e dall'importo del sussidio che si intende annualmente accreditare sulla CARM (*Carta Regionale per i Minori*) assegnata ad ogni minore. Le analisi svolte nei precedenti capitoli hanno però chiaramente evidenziato la necessità di un intervento di tipo selettivo, che concentri cioè le risorse disponibili, su un insieme ristretto della popolazione minorile. Il più corretto criterio con cui attuare la selezione dei potenziali beneficiari è stato individuato nel livello di benessere del nucleo di appartenenza del minore, rappresentato empiricamente dall'ISEE del nucleo familiare.⁸⁴ Si tratta ora di precisare come, sulla base di questo indicatore, possa essere concretamente implementata una politica di sostegno selettiva.

Avendo come obiettivo la realizzazione di uno schema di intervento che assegni maggiori risorse alle fasce meno ricche della popolazione, potremmo pensare ad un sussidio il cui importo, fissato il livello massimo accordabile alle famiglie più povere, è poi linearmente decrescente al crescere dell'ISEE del nucleo familiare. Tale schema non è però di facile applicazione, ed è poi difficilmente valutabile nel suo impatto finanziario, date le informazioni sulla struttura distributiva delle famiglie per livelli ISEE, che è normalmente elaborata per intervalli discreti. Per questo motivo proponiamo uno schema di sussidio ai minori il cui importo è decrescente per classi ISEE del nucleo familiare. L'esigenza di semplicità applicativa ci ha poi indotto a considerare un numero comunque esiguo di classi ISEE. In generale, lo schema proposto dipende dai seguenti parametri, che possono essere poi oggetto di scelte politiche:

⁸⁴ Abbiamo già osservato che ci sono anche altri criteri di selezione, come quello che limita il diritto al sussidio ai soli minori con un'età inferiore ai sei anni, ma che tali criteri appaiono poco equi ed efficienti.

- a) Il valore base dell'ISEE del nucleo familiare (I_b) al di sotto del quale il minore ha diritto a percepire integralmente il sussidio.
- b) L'ammontare del sussidio (S_b) da accordare al minore che vive in un nucleo familiare con un ISEE inferiore a I_b .
- c) Il limite massimo dell'ISEE del nucleo familiare oltre al quale il minore perde il diritto a percepire un sussidio (I_0).
- d) L'ammontare del sussidio erogato al minore quanto l'ISEE della famiglia è compreso fra I_b e I_0 . In genere, l'ammontare del sussidio si assume linearmente decrescente all'interno di tale intervallo, fino ad azzerarsi in corrispondenza di I_0 . Nel nostro caso, assumeremo che il sussidio diminuisca per fasce ISEE di ampiezza pari a 5.000 euro.⁸⁵

Uno dei punti più importanti da definire riguarda evidentemente l'ammontare di base del sussidio. Al solo scopo di facilitare le successive simulazioni abbiamo fissato l'importo base del sussidio a 1.000 euro annue. Tale importo non deve essere visto come la somma in grado di compensare completamente una famiglia dei costi connessi al mantenimento di un figlio. Come abbiamo visto nel capitolo 3.1.2, il costo di un figlio può raggiungere i 10.152 euro annui, il che evidenzia l'inadeguatezza del sussidio di base proposto in questa simulazione. Se teniamo poi conto della scala di equivalenza vigente nella legislazione italiana, si potrebbe anche affermare che per consentire ad una famiglia "standard" di mantenere lo stesso livello di benessere prima e dopo l'arrivo di un figlio bisognerebbe effettuare dei trasferimenti monetari a suo favore per un ammontare pari al 29,9% del reddito che aveva prima dell'arrivo del figlio. Se consideriamo una coppia con un reddito pari a 50.000 euro, ciò implicherebbe dover erogare un sussidio pari 11.974 euro annui. In sostanza, l'ipotesi di considerare un sussidio pari a 1.000 euro l'anno è fatta solamente allo scopo di avere un facile parametro di riferimento nel caso si vogliano poi valutare ipotesi alternative circa il livello del sussidio da erogare ai minori.

Nel sottostante Grafico 9 abbiamo rappresentato lo schema sopra esposto in due differenti ipotesi. Nella prima, ipotesi A, è stato fatto pari a 15.000 euro il limite dell'ISEE (I_b) che consente di percepire integralmente il sussidio, il cui importo si assume pari a 1.000 euro annui (S_b). Si è inoltre ipotizzato che il minore perde il diritto al sussidio se vive in un nucleo familiare con un ISEE superiore a 25.000 euro (I_0), mentre se il nucleo familiare ha un ISEE compreso fra 15.000 e 25.000 euro il sussidio spetta solo parzialmente. In questo caso, l'importo del sussidio è pari ai due terzi dell'importo totale se l'ISEE è fra 15.000 e 20.000 euro, e pari ad un terzo del totale per un ISEE fra 20.000 e 25.000 euro.

Nella seconda ipotesi, ipotesi B, abbiamo disegnato uno schema di intervento meno selettivo del precedente. Il sussidio garantito ai minori che vivono nelle famiglie più povere è uguale a quello precedente, ma la platea dei beneficiari è qui superiore, in quanto abbiamo considerato come soglia massima dell'ISEE, I_0 , il valore di 35.000 euro. In questo caso, anche minori prima esclusi dalla manovra possono godere, almeno parzialmente, del sussidio regionale. Gli esempi qui evidenziati costituiscono una base di riferimento generale per interpretare le simulazioni che effettueremo nel prossimo paragrafo.

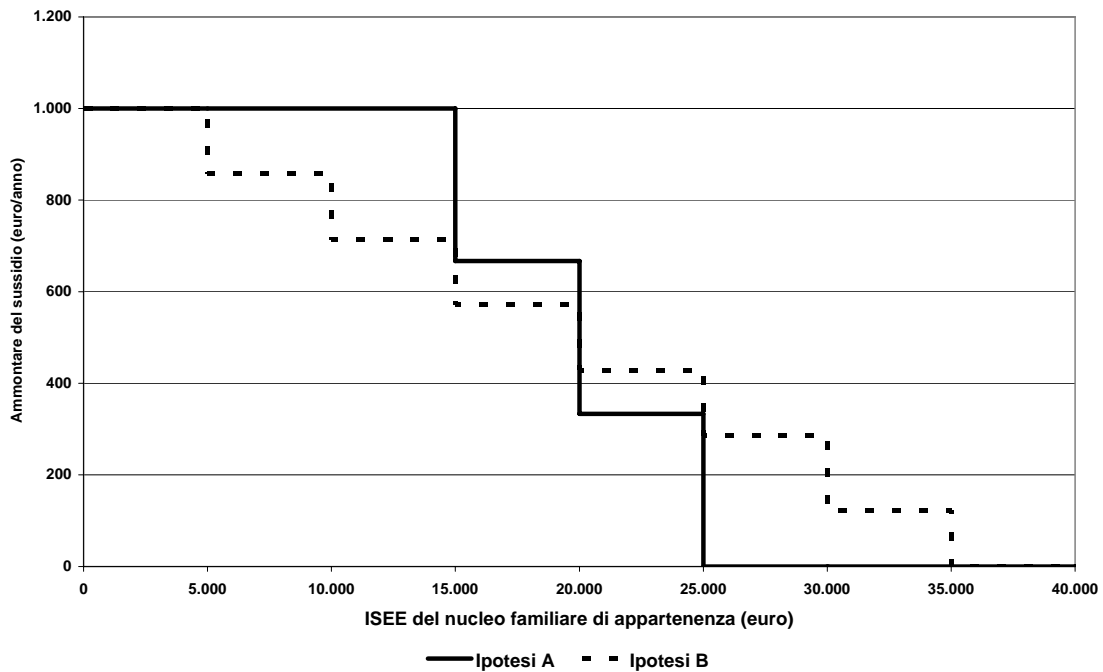
Poiché il livello del sussidio dipende dal livello dell'ISEE del nucleo familiare, esso verrà a dipendere, oltre che dal livello del reddito della famiglia, anche dalla struttura socio-demografica

⁸⁵ La scelta di considerare intervalli ISEE pari a 5.000 euro nel modulare l'importo del sussidio nell'intervallo fra I_b e I_0 è esclusivamente motivata dal fatto che è questo l'intervallo minimo con cui conosciamo la distribuzione dei minori per ISEE del nucleo familiare di appartenenza. Si veda a questo proposito la Tabella 17.

del famiglia stessa poiché questa incide direttamente nel parametro relativo alla scala di equivalenza. Così, tutte le modificazioni che intervengono nella struttura stessa della famiglia possono influenzare l'ammontare del sussidio percepito dai minori presenti nel nucleo familiare. I risultati che si ottengono con lo schema proposto possono essere ugualmente raggiunti specificando un meccanismo di selezione basato sull'ISE, e quindi ad un concetto allargato di reddito, piuttosto che di ISEE. Questo modo alternativo di specificare il sussidio è però molto più complicato, anche se più intuitivo, perché richiede, per garantire l'equità orizzontale dell'intervento, che lo schema di erogazione del sussidio vari in funzione della struttura del nucleo familiare.

Grafico 9 – Importo del sussidio ai minori e ISEE del nucleo familiare di appartenenza

Schemi ipotetici di riferimento



La Tabella 8 e la Tabella 9 riportano alcuni esempi di come dovrebbe essere strutturato lo schema di sussidio proposto inizialmente in questo paragrafo, qualora si assumesse come parametro di riferimento l'ISE piuttosto che l'ISEE. Come si vede nella Tabella 8 le classi di reddito ISE che danno diritto a percepire un dato ammontare di sussidio sono diverse, e in genere più elevate, di quelle indicate in precedenza con l'ISEE, e, cosa, ancora più importante, esse cambiano al variare della struttura e condizione sociale del nucleo familiare. Nonostante queste apparenti forti differenze i risultati ottenibili applicando questo schema di intervento sono esattamente uguali di quelli ottenibili utilizzando lo schema proposto inizialmente e fondato sul livello ISEE della famiglia.

Tabella 8 – Una riformulazione del sussidio ponendo l’ISE come variabile discriminante
(Casi relativi ad una coppia con uno o più figli)

Importo del sussidio annuo (euro)	Coppia con un figlio		Coppia con due figli		Coppia con tre figli	
	classe ISE (euro)		classe ISE (euro)		classe ISE (euro)	
	da:	fino a: (escluso)	da:	fino a: (escluso)	da:	fino a: (escluso)
1000	-	40.800	-	49.200	-	57.000
666	40.800	51.000	49.200	61.500	57.000	71.250
333	51.000	61.200	61.500	73.800	71.250	85.500

Tabella 9 – Una riformulazione del sussidio ponendo l’ISE come variabile discriminante
(Casi relativi a minori in altre situazioni familiari)

Importo del sussidio annuo (euro)	Singolo genitore con un figlio		Coppia con un figlio portatore di handicap		Coppia con un figlio in cui entrambi i genitori lavorano	
	classe ISE (euro)		classe ISE (euro)		classe ISE (euro)	
	da:	fino a: (escluso)	da:	fino a: (escluso)	da:	fino a: (escluso)
1000	-	35.400	-	50.800	-	44.800
666	35.400	44.250	50.800	63.500	44.800	56.000
333	44.250	53.100	63.500	76.200	56.000	67.200

La quantificazione della spesa complessivamente attribuibile alla manovra passa poi attraverso una stima del numero dei minori che soddisfano i criteri di selezione sopra indicati. Tale stima è immediata alla luce di quanto riportato nella Tabella 17 presentata in appendice che evidenzia la quota percentuale dei minori per classe ISEE del nucleo familiare di appartenenza. Per ogni ragionevole livello di l_b e l_o , tale tabella indica infatti la quota percentuale dei minori che vivono nei nuclei familiari con un ISEE inferiore a tali livelli soglia. Al fine di facilitare la comprensione delle successive simulazioni, indichiamo con Q_b e Q_i , rispettivamente la quota dei minori che vivono in famiglie con ISEE inferiore a l_b , e la quota di quelli che vivono in famiglie con ISEE compreso nell' i -esima classe ISEE dopo il livello l_b .

5.4.2 *La sostenibilità finanziaria della manovra: alcune simulazioni*

Sulla base delle analisi e riflessioni fatte in precedenza è ora possibile stimare il costo complessivo di una manovra di sostegno a favore dei minori residenti nel Veneto.⁸⁶ Oltre a quanto detto in precedenza, abbiamo ritenuto opportuno che:

- Sia definito un livello minimo accettabile del sussidio, al fine di evitare l'erogazione di importi che risultano inefficaci per la politica sociale regionale. Come ipotesi di lavoro si potrebbe ad esempio supporre che l'importo minimo non possa essere inferiore a 300 euro l'anno, o, in alternativa, un importo non inferiore ad un terzo dell'importo del sussidio di base.
- Siano evitate differenze troppo rilevanti nell'importo del sussidio spettante a minori appartenenti a famiglie con ISEE differenti, al fine di ridurre l'incentivo a modificare, anche di poco, la dichiarazione ISEE.
- Sia fissato un limite massimo alla quota dei minori che possono godere del sussidio, in modo da rendere evidente la misura della selettività della manovra.

Prima di effettuare alcune simulazioni è opportuno ritornare sulla questione del numero totale dei minori residenti nel territorio del Veneto. Come abbiamo visto in un precedente paragrafo, tale numero non è costante nel tempo, tendendo a crescere fino al 2015 per poi diminuire sensibilmente. Ciononostante, assumeremo qui che il numero totale dei minori residenti in regione sia fisso e pari a 750.000 (M_t). Tale valore rappresenta la base di riferimento per le nostre simulazioni, sia perché rappresenta una sorta di media fra il valore effettivamente riscontrato nel 2003 e quello previsto nel 2010, e quindi l'insieme dei minori quando la manovra sarà a regime, sia perché tale valore non influenza in modo rilevante le analisi. Si noti infatti che, un aumento di 10.000 unità nella popolazione minorile, variazione che può intervenire nell'arco dei prossimi dieci anni, implica, a parità di condizioni, un aumento di appena l'1,3% del costo complessivo della manovra.

La prima simulazione che abbiamo effettuato si basa sulle ipotesi sintetizzate nella Tabella 10. In tale simulazione l'unico parametro che muta è la soglia massima del livello base dell'ISEE (valore indicato nella prima colonna), che si ipotizza possa variare fra un minimo di 10.000 euro ad un massimo di 40.000 euro. Tale intervallo è giustificato con il fatto che, in tale intervallo, la percentuale dei minori che può godere del sussidio integrale, (Q_b), varia fra un minimo del 3,5% e un massimo del 24,0%, percentuali coerenti con l'obiettivo di realizzare una politica di sostegno selettiva.

L'importo base del sussidio, quello che dovrebbe essere erogato ai minori il cui nucleo familiare è caratterizzato da un ISEE inferiore al livello base, è stato fissato a 1.000 euro l'anno. Si assume poi che l'importo del sussidio diminuisca a 667 euro (i due terzi dell'importo base) per i minori nei nuclei familiari il cui ISEE rientra nell'intervallo fra l_b e $(l_b+5.000)$. In questo caso, la quota dei minori interessata è indicata dalla percentuale Q_1 . Ad esempio, se il livello base dell'ISEE fosse pari a 10.000 euro, i minori che godono di un sussidio ridotto a 667 euro anno sono quelli il cui nucleo familiare ha un ISEE compreso fra 10.000 e 15.000 euro, e rappresentano 1,9% del totale dei minori. Un sussidio ancora minore, e pari a 333 euro, è previsto per i minori che vivono in nuclei familiari con ISEE fra $(l_b+5.000)$ e $(l_b+10.000)$. Facendo riferimento alla prima riga della

⁸⁶ Se indichiamo con C , il costo della manovra, esso può essere determinato sulla base della seguente relazione: $C = M_t * (Q_b * S_b + Q_1 * S_1 + Q_2 * S_2 + \dots + Q_i * S_i + \dots + Q_n * S_n)$, dove M_t indica il numero complessivo dei minori residenti nel Veneto e gli altri parametri hanno il significato spiegato nel testo.

Tabella 17 (in appendice), i minori che possono godere di tale sussidio rappresentano il 2,6% del totale (vedi colonna Q₂).

Tabella 10 – Il costo della manovra regionale di sostegno – Simulazione 1

Livelli soglia dell'ISEE		Quota % dei minori interessati dalla manovra				Costo totale della manovra regionale di sostegno (milioni di euro/anno)
Livello di base (I _b)	Livello massimo (I ₀)	a sussidio integrale (Q _b)	a sussidio ridotto		Totale sussidiati	
			Q ₁	Q ₂		
10.000	20.000	3,5%	1,9%	2,6%	7,9%	41,9
15.000	25.000	5,3%	2,6%	3,3%	11,2%	61,3
20.000	30.000	7,9%	3,3%	3,9%	15,1%	85,7
25.000	35.000	11,2%	3,9%	4,3%	19,4%	114,3
30.000	40.000	15,1%	4,3%	4,6%	24,0%	146,3
35.000	45.000	19,4%	4,6%	4,9%	28,9%	180,7
40.000	50.000	24,0%	4,9%	5,0%	33,9%	216,9

Popolazione Minorile di riferimento M_i (0<età<18):	750.000
Importo base del sussidio (euro/anno per Minore):	1.000
Importo del sussidio per i Minori in Q1 (euro/anno):	667
Importo del sussidio per i Minori in Q2 (euro/anno):	333

Nelle ipotesi sopra evidenziate, il costo totale della manovra regionale di sostegno varia da un minimo di 41,9 milioni di euro l'anno, nel caso in cui il livello base dell'ISEE sia fissato a 10.000 euro, ad un massimo di 216,9 milioni di euro l'anno se l'ISEE di base è stabilito in 40.000 euro l'anno. Molto differente sarà però, nei due casi, la platea dei minori beneficiati dalla manovra regionale. Essa interesserà in totale il 7,9% dei minori nell'ipotesi più restrittiva, e più di un terzo dell'universo di riferimento, il 33,9% dei minori, nell'ipotesi più ampia.

In generale, il costo complessivo della manovra è proporzionale all'ammontare stabilito per il sussidio di base. Così, se invece di 1.000 euro di sussidio di base si ipotizza di erogare un sussidio di 1.500 euro l'anno per minore, il costo della manovra regionale di sostegno descritta con la simulazione 1, sarà pari a 62,8 milioni di euro, nell'ipotesi minimale prevista dalla Tabella 10, e pari a 325,3 milioni di euro, nell'ipotesi in cui l'ISEE di base sia fissata a 40.000 euro l'anno.

La seconda simulazione che abbiamo fatto, Tabella 11, si differenzia rispetto alla prima esclusivamente per il fatto che abbiamo considerato un intervallo fra I_b e I₀, più ampio di quello precedente, invece che 10.000 euro, 15.000 euro. In questo caso sono tre le fasce ISEE che danno diritto a un sussidio di importo ridotto. Gli importi del sussidio in ogni fascia ISEE sono indicati in calce alla tabella. Abbiamo cioè voluto valutare le conseguenze di uno schema di intervento in cui l'ammontare del sussidio diminuisce più gradualmente al crescere del livello dell'ISEE.

Dal punto di vista dell'impatto sulla popolazione minorile, questa nuova ipotesi determina un allargamento della platea dei minori che possono usufruire di un assegno di importo ridotto, a parità di livello ISEE di base. Si noti, ad esempio, come la quota percentuale dei minori che ricevono nel complesso un sussidio passi, per un livello di ISEE di base pari a 10.000 euro, dal 7,9% della simulazione 1 all'11,2% della simulazione 2.

Tabella 11 – Il costo della manovra regionale di sostegno – Simulazione 2

Livelli soglia dell'ISEE		Quota % dei minori interessati dalla manovra				Totale sussidiati	Costo totale della manovra regionale di sostegno (milioni di euro/anno)
Livello di base (I _b)	Livello massimo (I ₀)	a sussidio integrale (Q _b)	a sussidio ridotto				
			Q ₁	Q ₂	Q ₃		
10.000	25.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	11,2%	52,5
15.000	30.000	5,3%	2,6%	3,3%	3,9%	15,1%	74,3
20.000	35.000	7,9%	3,3%	3,9%	4,3%	19,4%	100,6
25.000	40.000	11,2%	3,9%	4,3%	4,6%	24,0%	130,8
30.000	45.000	15,1%	4,3%	4,6%	4,9%	28,9%	163,9
35.000	50.000	19,4%	4,6%	4,9%	5,0%	33,9%	199,0
40.000	55.000	24,0%	4,9%	5,0%	5,0%	38,9%	235,5

Popolazione Minorile di riferimento M_t (0<età<18):	750.000
Importo base del sussidio (euro/anno per Minore):	1.000
Importo del sussidio per i Minori in Q1 (euro/anno):	750
Importo del sussidio per i Minori in Q2 (euro/anno):	500
Importo del sussidio per i Minori in Q3 (euro/anno):	250

Rispetto alla precedente simulazione il costo complessivo della manovra aumenta sensibilmente solo per le ipotesi più restrittive, mentre non muta molto se il livello di base dell'ISEE è molto alto. Se consideriamo, ad esempio, il caso in cui l'ISEE di base è stabilito in 10.000 euro, allora possiamo notare dalla Tabella 11 come il costo complessivo della manovra sia pari a 52,5 milioni di euro, e cioè il 25,3% in più di quanto previsto sulla base delle ipotesi adottate nella simulazione 1. Qualora, invece, il livello di base dell'ISEE sia fissato in 40.000 euro il costo complessivo della manovra sale a 235,5 milioni di euro, l'8,6% in più di quanto si riscontrava sulla base dei dati adottati nella simulazione 1.

La terza simulazione effettuata (Tabella 12) è volta ad esaminare gli effetti di uno schema di sussidio diverso da quelli precedenti. In questo caso il livello di base dell'ISEE è costante, mentre si considera variabile il livello massimo dell'ISEE del nucleo familiare, il livello ISEE oltre al quale il minore non ha diritto a percepire il sussidio (I₀). Una rappresentazione grafica di questa ipotesi è stata fatta nel Grafico 9 (vedi ipotesi B).

Tabella 12 – Il costo della manovra regionale di sostegno – Simulazione 3

Livelli soglia dell'ISEE		Quota % dei minori interessati dalla manovra										Costo totale della manovra regionale di sostegno (milioni di euro/anno)
Livello di base (I _b)	Livello massimo (I ₀)	a sussidio integrale (Q _b)	Q ₁	Q ₂	Q ₃	a sussidio ridotto					Totale sussidiati	
						Q ₄	Q ₅	Q ₆	Q ₇	Q ₈		
10.000	25.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	-	-	-	-	-	11,2%	52,5
10.000	30.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	3,9%	-	-	-	-	15,1%	64,6
10.000	35.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	3,9%	4,3%	-	-	-	19,4%	78,1
10.000	40.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	3,9%	4,3%	4,6%	-	-	24,0%	92,7
10.000	45.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	3,9%	4,3%	4,6%	4,9%	-	28,9%	108,2
10.000	50.000	3,5%	1,9%	2,6%	3,3%	3,9%	4,3%	4,6%	4,9%	5,0%	33,9%	124,4

Popolazione Minorile di riferimento M_t (0<età<18): 750.000
Importo base del sussidio (euro/anno per Minore): 1.000
Importo del sussidio per i Minori in Q_i (euro/anno)*: $S_b \cdot (n+1-i)/(n+1)$

*: Come nelle altre simulazioni effettuate, si ipotizza che l'ammontare del sussidio diminuisca di un importo pari a $S_b/(n+1)$ passando ad una classe ISEE superiore (n+1 rappresenta il numero totale delle classi, compresa quella in cui il sussidio spetta per intero). Per cui l'importo totale del sussidio per quanti rientrano nella classe Q_i (per: 1=< i <=8) è dato dall'espressione $S_b \cdot (n+1-i)/(n+1)$. Per i=8, ad esempio, e cioè per l'ultima delle classi previste, l'importo del sussidio sarà pari a $1.000 \cdot (8+1-8)/(8+1) = 111,1$ euro.

La quota dei minori che, nel totale, sono interessati dalla manovra è simile a quella vista nelle precedenti simulazioni. In questo caso però, la percentuale dei minori che gode integralmente del sussidio rimane costante al 3,5%, mentre varia quella dei minori che possono percepire il sussidio in termini ridotti. La maggiore selettività della manovra, a parità di limite massimo dell'ISEE, e quindi a parità di minori complessivamente oggetto di intervento, è testimoniata dal fatto che minore è la quota dei minori che godono del sussidio base. La conseguenza è che, a parità di minori sussidiati, questo schema di intervento comporta una minore spesa complessiva per la Regione.

Ipotizziamo, ad esempio, una manovra che vada ad interessare i minori del primo quartile, e cioè quelli nelle famiglie più povere. Tale manovra potrebbe essere implementata fissando il limite massimo dell'ISEE a 40.000 euro, nel qual caso la quota dei minori che percepiscono un sussidio, sia integralmente che parzialmente è pari al 24%. In questo caso, mentre con lo schema adottato dalla Simulazione 1 il costo complessivo della manovra ammonterebbe a 146,3 milioni di euro, con le ipotesi sottostanti alla Simulazione 3 il costo complessivo della manovra scenderebbe a 92,7 milioni di euro. La maggiore selettività della manovra ha qui determinato una riduzione della spesa pari a 53,6 milioni di euro (il 37% in meno).

La sostenibilità complessiva una politica regionale di sostegno alla famiglia con figli del tipo prefigurato in questo capitolo, va valutata considerandone il peso sul bilancio regionale (Tabella 13).

Tabella 13 – Incidenza della CARM sulle principali voci del bilancio regionale

Voci di bilancio (previsioni 2004)	Valori assoluti (milioni di euro)	Incidenza della manovra di sostegno a favore delle famiglie	
		nel caso minimo (92,7 milioni di euro)	nel caso massimo (146,3 milioni di euro)
Spesa sociale	631,8	14,7%	23,2%
Entrate tributarie	7.132,0	1,3%	2,1%
di cui: Addizionale Irpef	591,0	15,7%	24,8%
Totale Spese regionali	11.780,7	0,8%	1,2%

A prescindere dal costo di gestione della CARM,⁸⁷ che si può ritenere irrilevante rispetto all'ammontare dei trasferimenti monetari ai minori, si può osservare che il costo stimato della manovra di sostegno rappresenta una frazione modesta delle entrate o delle spese totali della Regione Veneto. Al massimo l'1,2%, nel caso si consideri l'ipotesi più costosa fra quelle considerate. Anche considerando il costo della manovra in rapporto al totale delle entrate

⁸⁷ I costi di gestione della CARM riguardano essenzialmente il costo delle carte magnetiche, quello connesso alla loro emissione e consegna ai beneficiari, la verifica delle dichiarazioni ISEE, ecc..

tributarie si evidenzia una incidenza relativamente modesta, il 2,1%. E' però evidente che tale indice è abbastanza poco significativo alla luce delle rigidità complessive delle varie poste di bilancio e dei vincoli alla destinazione delle risorse che sussistono su gran parte delle entrate tributarie. Più utile è osservare che l'importo della manovra regionale di sostegno alle famiglie con figli rappresenta il 23,2% dell'intera spesa relativa agli interventi in campo sociale (sempre nell'ipotesi massima), e una quota appena superiore (il 24,8%) delle entrate provenienti dall'Addizionale Regionale all'Irpef, il tributo che potrebbe rappresentare la principale fonte di finanziamento di questa manovra. Queste percentuali indicano che il "costo opportunità sociale" di una manovra di sostegno alla famiglia è elevato, ma aprono anche la strada alla possibilità di implementare, almeno in una prima fase, manovre di intervento ancora più selettive al fine di ridurre il costo complessivo e la loro incidenza sul bilancio pubblico.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Una completa revisione delle politiche di sostegno alla famiglia, e di quella con figli in particolare, è al centro dell'agenda europea e nazionale della politica del welfare. Tutti i più importanti paesi europei hanno recentemente attuato radicali riforme delle politiche di sostegno alla famiglia che comportano un aumento complessivo delle risorse destinate a questo settore, e un più forte accento ai criteri di universalità, selettività, equità, semplicità e trasparenza, degli interventi.

Anche a livello nazionale, si scorgono i segni di una maggiore attenzione verso la famiglia. Purtroppo, nonostante le premesse contenute nella Legge Delega,⁸⁸ la recente riforma del sistema fiscale, che prevede la sostituzione delle preesistenti detrazioni fiscali per i figli a carico con delle deduzioni dal reddito, sembra aver prodotto risultati contrastanti sulla famiglia con figli, determinando effetti non facilmente riconducibili ad una ben precisa strategia. Da una parte, sono nulli i benefici fiscali che questo nuovo schema fiscale consente alle famiglie con figli più povere, il che pone già forti interrogativi sull'equità di questa manovra. Ma, oltre a ciò, i benefici fiscali eventualmente conseguibili da una famiglia con figli vengono a dipendere in modo arbitrario dal tipo di nucleo familiare considerato, dal livello di reddito dei genitori, e dal modo in cui questi decidono di ripartirsi le deduzioni previste dalla legge.

Le proposte per un sistema fiscale più funzionale agli obiettivi di sostegno della famiglia, come l'introduzione del quoziente familiare, potrebbero mutare ancora il quadro di riferimento, ma i tempi per una loro pratica implementazione sembrano lontani. Ancora più lontana nel tempo sembra la realizzazione di una radicale riforma del sistema di sostegno alle famiglie che preveda l'abolizione degli attuali strumenti di intervento fiscali (deduzioni e detrazioni) e monetari (Assegni per il nucleo familiare, Assegno per il terzo figlio, ecc.) e la loro sostituzione con nuove e più eque forme di intervento basate su un Assegno per i nuclei con minori.

La constatazione che l'intervento del nostro paese a favore delle famiglie è quantitativamente molto inferiore a quello che si riscontra nella media dei paesi europei, potrebbe segnalare lo spazio di intervento della Regione, che potrebbe così porsi come naturale complemento alle politiche di sostegno attuate a livello nazionale, sulla linea di quanto avviene già in Spagna. Purtroppo la scarsa disponibilità di risorse complessivamente disponibili non consente realisticamente di pensare a interventi regionali che possano colmare completamente il gap esistente fra la realtà dei paesi più avanzati e la media nazionale. Ciononostante, ogni sforzo fatto in questo senso rappresenta un passo nella giusta direzione.

Fra le varie opportunità che oggi si presentano ai fini di una riforma consistente delle politiche regionali di sostegno alle famiglie, va ricordata la crescente autonomia accordata dalla Costituzione alle Regioni, sia dal lato della spesa, ed in particolare di quella sociale, materia in cui la regione ha competenza esclusiva, sia dal lato fiscale. Queste nuove opportunità giustificerebbero proposte di intervento molto radicali, e, nel contempo, molto innovative, vista la completa assenza di esperienze in questo campo. Il pragmatismo che vuole indirizzare questa ricerca ci impone però di considerare come base di riferimento la situazione attuale e le manovre possibili in questo contesto.

⁸⁸ Si fa qui riferimento alla Legge 7 aprile 2003, n. 80 "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale".

Le analisi effettuate hanno evidenziato i limiti di una politica regionale di sostegno alla famiglia con figli basata esclusivamente sull'uso di strumenti fiscali. Il sistema tributario regionale esistente non consente infatti adeguati margini di manovra per l'attuazione di una politica di sostegno alla famiglia. Fra tutti i tributi propri della Regione, solo l'Addizionale Regionale all'Irpef potrebbe essere utilizzata concretamente per attuare questa politica, ma le caratteristiche di questo tributo, la cui operatività dipende comunque da come si configura l'IRPEF a livello nazionale, e la limitata autonomia di intervento della Regione, ne condizionano fortemente il suo impiego. Fenomeni di incapienza assoluta e relativa penalizzano proprio i nuclei familiari più poveri, vanificando così uno degli obiettivi fondamentali della politica di sostegno alla famiglia con figli. D'altra parte, anche il vantaggio fiscale massimo che potrebbe essere garantito alle famiglie con figli, definito come risparmio d'imposta ottenuto dai genitori, appare molto basso, e, allo stato attuale della legislazione, potrebbe risultare crescente al crescere del reddito, aspetto questo che cozza contro l'obiettivo di realizzare una politica di sostegno selettiva a favore dei nuclei familiari più poveri. A meno di considerare scenari completamente nuovi, e quindi l'istituzione di nuovi tributi regionali e una riforma di quelli esistenti, ci sembra quindi improponibile attuare una politica regionale di sostegno alla famiglia basata sugli attuali strumenti tributari.

La necessità di superare i limiti imposti dall'attuale struttura dei tributi regionali ci ha spinto a considerare come naturale alternativa una politica regionale di sostegno alle famiglie con figli basata sull'erogazione di un sussidio monetario. Tale strumento consente infatti di soddisfare al meglio tutti gli obiettivi che si propone una moderna politica di sostegno alla famiglia con figli, e nello stesso tempo di rispettare i criteri fondamentali di una tale politica: universalismo selettivo, equità, trasparenza. L'ipotesi di lavoro è quella di istituire una *Carta Regionale per i Minori* (CARM), tecnicamente una carta magnetica ricaricabile, che metta annualmente a disposizione di ogni minore presente nella Regione un importo monetario prestabilito. Fra i vari pregi che potrebbe avere questa soluzione vi è anche quello di poter essere facilmente adottata anche a livello comunale per tutte le politiche della famiglia attuabili a tale livello amministrativo, dando così concreta realizzazione al principio di sussidiarietà invocato dalla Costituzione.

Anche se l'ambizione sarebbe quella di garantire a tutti i minori un trasferimento monetario annuo, sullo schema di quello che potrebbe essere un reddito minimo vitale, la limitatezza delle risorse complessivamente destinabili alla manovra regionale di sostegno impone di adottare criteri selettivi nell'erogazione dei trasferimenti. Tenendo conto anche delle istanze avanzate da più parti a livello nazionale, riteniamo che l'ISEE del nucleo familiare in cui vive il minore possa rappresentare il criterio più idoneo per attuare una politica di intervento regionale selettiva. Così, il numero totale dei minori interessati dalla manovra di sostegno, e l'importo annuo del trasferimento attuato a loro favore, viene fatto dipendere dal livello dell'ISEE del nucleo familiare di appartenenza.

Gli schemi di selezione possibili sono ovviamente innumerevoli, e ognuno di loro presenta differenti implicazioni per quanto attiene l'equità, l'efficacia e l'efficienza dell'intervento di sostegno. In altri termini, è a questo livello che appare più evidente la valenza politica della manovra. Alcuni punti dovrebbero comunque essere tenuti in considerazione. E', ad esempio, auspicabile che il numero dei minori beneficiati dal trasferimento non sia inferiore ad una certa quota minima, come sembra poi necessario garantire che l'importo del trasferimento non sia inferiore ad un certo livello critico, anche per i minori che possono godere solo in parte di tale trasferimento.

La fattibilità di ogni schema di intervento dipende evidentemente dal costo complessivo della manovra, o, in altri termini, dalla sua sostenibilità per il bilancio regionale. Fra le variabili più importanti ai fini di una corretta valutazione dell'impatto delle diverse ipotesi di intervento sul costo della manovra, vi è ovviamente il numero totale dei minori presenti nel territorio regionale, e cioè l'universo di riferimento. Sintetizzando le conclusioni delle analisi empiriche effettuate, si può ritenere che, a regime, e cioè nel 2010, la platea dei minorenni sia costituita da circa 750.000 persone, numero questo che rende evidente la difficoltà di implementare una politica che sia nel contempo universalistica e ed efficace.

La maggiore difficoltà insita nella valutazione di fattibilità di una politica regionale di sostegno che sia selettiva e il cui criterio di selezione si basa sull'ISEE del nucleo familiare in cui vive il minore, è costituita dalla mancanza di dati certi relativamente alla distribuzione delle famiglie venete con figli per livello ISEE. Al fine di superare questo grosso problema empirico abbiamo cercato di ricostruire tale distribuzione considerando sia i dati INPS relativi ai nuclei familiari veneti che godono dell'assegno per il nucleo familiare, sia i dati della Banca d'Italia relativi all'indagine sulle famiglie italiane. Utilizzando questo ultimo campione abbiamo potuto stimare la distribuzione delle famiglie venete con figli per livelli ISEE, e, contemporaneamente, la distribuzione nel Veneto dei minori per livelli ISEE del nucleo familiare di appartenenza.

Le simulazioni che abbiamo effettuato, finalizzate a fornire una chiave di lettura quantitativa alle varie ipotesi di politica sociale, hanno considerato 1.000 euro come importo base del trasferimento annuo ai minori, l'importo che dovrebbe essere cioè ricaricato annualmente sulla CARM. Tale importo è puramente indicativo, poiché il costo complessivo della manovra regionale varia proporzionalmente, a parità di altre circostanze, con il variare dell'importo base. Fra i risultati delle varie simulazioni effettuate, ci sembra interessante riconsiderare quello relativo ad una politica di intervento che abbia come scopo raggiungere almeno il primo quartile dei minori, e quindi il 25% dei minori che vivono nelle famiglie più povere, in base all'ISEE. Tale risultato si otterrebbe fissando come limite massimo dell'ISEE, limite al di sopra del quale il nucleo familiare e quindi il minore non ha diritto al trasferimento, a 40.000 euro. In questa ipotesi, il costo complessivo della manovra varia da un minimo di 92,7 ad un massimo di 146,3 milioni di euro, in relazione allo schema effettivamente adottato per fissare l'importo del sussidio ai vari livelli di ISEE al di sotto del livello massimo stabilito.

I risultati ottenuti evidenziano come una politica di sostegno alla famiglia con figli è, in generale, molto costosa. La sua sostenibilità dipende ovviamente dall'accettabilità politica di tale costo, ed è a questo proposito opportuno sottolineare che il costo della manovra di intervento sopra proposta rappresenta, nella sua dimensione massima, il 23% della spesa complessivamente destinata alle politiche sociali da parte della Regione Veneto nel 2004.

7. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abramovici G., 2003, *Social protection in Europe - Statistics in Focus*, Theme 3, Luxembourg, Eurostat
- Adam S., Brewer M., Reed H., 2002, *The benefits of parenting: government financial support for families with children since 1975*, The Institute for Fiscal Studies, London
- Adema W., Gornick J.C., Whiteford P., 2004, *Family Policy and the Restructuring of the Welfare State: A Comparative Analysis of OECD Countries*, paper presentato alla seconda conferenza annuale ESPAnet, dal titolo "New health care policies for a new Europe", Oxford 9-11 Settembre 2004.
- Arriba A., Moreno L., 2002, *Spain: poverty, social exclusion and "safety nets", Final Report*, Paper presentato alla Giornata di studio "Che fare del RMI?" dell'8 novembre 2002 a Napoli, Spanish National Research Council
- Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., 2003, *Proposta di riforma dei trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Università di Modena, Modena
- Baldini M., Bosi P., Silvestri P., 2004, *La ricchezza dell'equità - Distribuzione del reddito e condizioni di vita in un'area a elevato benessere*, Il Mulino, Ricerca, Bologna
- Barbagli M., Saraceno C., (a cura di), 1999, *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Collana "Prismi", (contiene anche intervento di N. Rossi sul trattamento fiscale delle famiglie), Bologna
- Bergmann B., 2001, *What Would We Gain by Subsidizing Childcare?*, Pp. 46-62 in Mary C. King's Squaring Up: "Policy Strategies to Raise Women's Incomes in the United States", Ann Arbor: University of Michigan Press
- Blackwell P., 2004, *Draft Guidance- Notes for CTF Providers*, Inland Revenue
- Boffi P., 1999, *La Francia ama i bambini*, Politiche Familiari – I numerosi sostegni alla famiglia, in Famiglia Oggi, n. 6-7, luglio 1999
- Brewer M., 2003, *The new tax credit*, Breafing Note n. 35, Institute for Fiscal Studies, London
- Brienza G., 2002, *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei servizi sociali*, Città Nuova, Roma
- Bursi G., Cavazza G., Messori E., 2001, *Strategie di politiche familiari*, Franco Angeli, Milano
- Bussemaker J., 1998, *Rationales of Care in Contemporary Welfare States: The Case of Childcare in the Netherlands*, Social Politics, 5: 70-96
- Clearinghouse on international Developments in Child, Youth and Family Policies, 2004, *Clearinghouse Countries: France*, Columbia University
- Chambaz C., Lequet-Slama D., 2000, *Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité*, N° 76, août 2000, Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère de l'emploi et de la solidarité
- Commissione di indagine sulla esclusione sociale, 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001* (a cura di C. Saraceno), Carocci, Roma
- Cordon, J.A.F., 2003, *The situation of families in Spain-2001*, European Observatory on the Social Situation, Demography, and Family. Retrieved from the World Wide Web at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/index_en.html
- Cottini G., 2004, *Famiglia e fiscalità*, Relazione al Convegno di Varese, 21 maggio 2004.
- Dalla Zuanna G., 2000, *Politiche amichevoli verso le nascite (con qualche possibilità di successo)*, numero monografico de "Il Mulino", n. 2, 2000.
- De Santis G., Righi A., 1996, *Il costo dei figli nei bilanci delle famiglie italiane*, relazione al Convegno internazionale "Il costo dei figli"- Bologna 27-28 settembre 1996.

- Del Boca D., 2001, *The effect of child care and part-time opportunities on participation and fertility in Italy*, Journal of Population Economics
- Di Nicola P., (a cura di), 2002, *Prendersi cura delle famiglie: nuove esperienze di sostegno alla genitorialità*, Carocci, Roma
- Donati P., 2001, *La famiglia in Italia. Tendenze problemi e interventi*, Relazione al convegno di Bologna, 17 novembre 2001
- Donati P., Prandini R., 1995, *La legislazione regionale per la famiglia. Problemi e prospettive*, Barghigiani Editore, Bologna
- Drudi I., Filippucci C., 2002, *Il costo dei figli e dei genitori anziani* in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, Famiglie, mutamenti e politiche sociali, vol. II, pp. 195-229, il Mulino, Bologna
- Eurispes, 2003, *Politiche per la famiglia: l'Italia in grande ritardo*, Roma
- European Commission, 2003, *Policy Relevance of 'FAMILY AND WELFARE 'RESEARCH'*, From papers presented at dialogue workshops held in Brussels on 31 January and 20 February 2003, Edited by Linda Hantrais Brussels, April 2003
- European Commission, Employment & social affairs, 2002, *Family Benefits and Family Policies in Europe*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.2.
- European Commission, European Observatory on Family Matters, 2000, *New approaches to public part-time care schemes for pre-school children*, Family Observer, n.3, European Communities
- European Commission, European Observatory on Family Matters, 2000, *What happens to the European family?* Family Observer, n.3, European Communities
- European Observatory on the Social Situation, Demography and Family - Austrian Institute for Family Studies (ÖIF), 2003, *Family and Health in the EU Member States*, Summary Report, Autumn 2003
- Gerstel N., McGonagle K., 1999, *Job Leaves and the Limits of the Family and Medical Leave Act: The Effects of Gender, Race, and Family*, Work and Occupations, 26: 508-533
- Gornick J.C., Meyers M.C., 2003, *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York
- Gustaffson S., 1994, *Childcare and Types of Welfare States*, Pp. 45-61 in D. Sainsbury's Gendering Welfare States, Sage, London
- Haas B., Hartel M., 2004, *Work-care balance? Cross national models for comparing Eastern and Western Europe*, Institute of General and Economic Sociology, Vienna University of Economics and Business Administration, Vienna
- Hantrais L., 2000, *Gendered Policies in Europe*, St. Martin's Press, New York
- Hantrais L., 2004, *Families, change and social policy in europe - Critical analysis of responses to family change: adapting the EU social policy agenda*, Dublin, 13-14 May 2004, European Research Centre, Loughborough University, UK
- Henneck R., 2003, *Family Policy in the US, Japan, Germany, Italy and France: Parental Leave, Child Benefits/Family Allowances, Child Care, Marriage/Cohabitation, and Divorce*, A Briefing Paper Prepared for The Council on Contemporary Families
- HM Treasury, 2004, *Budget 2004 – Prudence for a purpose: A Britain of stability and strength*, HM Treasury, London
- Inland Revenue, 2003, *Child tax Credit and Working Tax Credit – An introduction*
- Inland Revenue, 2003, *Child tax Credit and Working Tax Credit – A guide*
- Inland Revenue, 2004, *Claiming Child Benefits – Notes and claim form*
- International Reform Monitor, 2004, *Social Policy, Labor Market Policy, Industrial Relations*, Issue 9, 2004, Bertelsmann Stiftung, scaricato da www.bertelsmann-foundation.de/publications

- Jacobsen V., Fursman L., Bryant J., Claridge M., Jensen B., 2004, *Theories of the Family and Policy*, New Zealand Treasury, Working Paper n.2-2004
- Joshi H., 1998, *The opportunity costs of childbearing: More than mothers' business*, Journal of Population Economics 11: 161-183
- Leccisotti M., Patrizi V., 2002, *Il trattamento fiscale della famiglia nei paesi industrializzati*, G. Giappichelli Editore, Torino
- Leira A., 1998, *Caring as a Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave*, Social Politics, 5:362-378
- Michel S., 1999, *Children's Interests/Mother's Rights*, CT: Yale University Press, New Haven
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004*, Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004, *Guía de Ayudas Sociales para las Familias 2004*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid
- MISSOC - Information system on social protection, 2001, *Evolution of social protection in the European Member States and the European Economic Area*, European Commission - Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit E.2
- MISSOC - Information system on social protection, 2002, *Family Benefits and Family Policies in Europe*, European Commission - Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit E.2
- MISSOC - Information system on social protection, 2004, *Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland - Situation on 1 January 2004*, European Commission - Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit E.2
- Morgan K., 2002, *Does Anyone Have a 'Libre Choix'? Subversive Liberalism and the Politics of French Child Care Policy*, Pp. 143-167 in Sonya Michel and Rianne Mahon's *Child Care Policy at the Crossroads*, Routledge, New York
- Moris M. Lehner, 2001, *Politiche Fiscali per la Famiglia - Il Caso Tedesco*, Il Fisco 2000, 40ff. Familienbesteuerung - Deutscher Landesbericht
- Naldini M., 2002, *Le politiche sociali e la famiglia nei paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, Stato e Mercato, n. 64
- Osservatorio Nazionale sulle famiglie e le politiche di sostegno alle responsabilità familiari (a cura di), 2002, *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, Vol. I e II, Il Mulino, Bologna
- Perali F., 2004, *Il Costo dei Figli: Interpretazione, Uso e Dimensione Sociale*, relazione al Convegno "Famiglia ed equità fiscale: la sfida per una società solidale", Varese, 21 Maggio 2004
- Prandini R., 2001, *Un'agile bussola per orientare la valutazione delle politiche regionali a sostegno della famiglia*, in «Politiche sociali e servizi», gennaio-giugno 2001
- Rindfuss R.R., Brewster K.L., 1996, *Childrearing and fertility*, Population and Development Review 22: 258-289
- Roch M.T.S., 1999, *Politiche fiscali per la famiglia: rassegna comparata in Europa, Politiche pubbliche per la famiglia*, Istituto Jacques Maritain - Centro studi e ricerche di Villa Albrizzi Franchetti. Treviso, 14 maggio 1999
- Ruud E. C., 2003, *They Say, 'Oh God. I Don't Want to Live Like Her!'*, Pp. 179-195 in Lynne Haney and Lisa Pollard's *Families of a New World*, Routledge, New York
- Santolini L., 1999, *Famiglia e Fisco: una questione aperta*, Forum delle Associazioni familiari, 12 Maggio 1999
- Saraceno C., 1996, *Politiche di sostegno al costo dei figli in Italia*, relazione al Convegno internazionale "Il costo dei figli" - Bologna 27-28 settembre 1996.

- Saraceno C., 1999, *Per una maggiore equità nel trattamento della famiglia. Il caso italiano, Politiche pubbliche per la famiglia*, Istituto Jacques Maritain - Centro studi e ricerche di Villa Albrizzi Franchetti. Treviso, 14 maggio 1999
- Saraceno C., 2003, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Collana "Studi e Ricerche", Il Mulino, Bologna
- Sartor N., 1999, *Quali politiche pubbliche per la famiglia? Politiche pubbliche per la famiglia*, Istituto Jacques Maritain - Centro studi e ricerche di Villa Albrizzi Franchetti. Treviso, 14 maggio 1999
- Saurel-Cubizolles M.J., Romito P., Escribà-Agüir V., Lelong N., Mas Pons R., Ancel P.Y., 1999, *Returning to work after childbirth in France, Italy, and Spain*, European Sociological Review 15: 179-194
- Se.C.I.T. – Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*. Roma, 15 febbraio 2005
- Soave P., 2004, *Dal Forum delle associazioni familiari una proposta per il riequilibrio del carico fiscale della famiglia secondo il numero dei componenti a carico*. Relazione al Convegno, Varese, 21 maggio 2004
- The Federal Government of Germany, 2003, *Agenda 2010 (english edition)*, Information Office of the Federal Government, Berlin
- The Federal Government of Germany, 2004, *Annual Report 2003/2004*, Information Office of the Federal Government, Berlin
- Toso S. (a cura di), 2000, *Selettività e assistenza sociale, Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano
- United Nations, 2001, *Approaches to Family Policies: A Profile of Eight Countries*, Division for Social Policy And Development Department Of Economic And Social Affairs, New York, January 2001
- Vaccaro M.C., 1999, *Le politiche di sostegno*, in *Famiglia Oggi*, n. 8/9 agosto-settembre 1999
- Vidal I., Claver N., 2004, *TFEPS project: Changing Family Structure and Social Policy. Childcare Services in Europe and Social Cohesion*, CIES, Barcelona University
- Vidal I., Valls C., 2002, *The case of Spain. Changes in family structures and the development of social policies: services for small infants*, CIES, Barcelona University

Appendice 1 - La distribuzione delle famiglie con figli per classi di reddito

I dati statistici attualmente disponibili non forniscono dirette indicazioni sulla distribuzione delle famiglie venete per fasce di reddito. Per ovviare a questa carenza di informazioni abbiamo considerato due distinte fonti di informazioni:

- a) *la banca dati INPS relativa ai beneficiari veneti dell'assegno per il nucleo familiare;*
- b) *la banca dati della Banca d'Italia relativa all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane*

Ognuna di queste due banche dati, che esamineremo in dettaglio nei prossimi paragrafi, presenta pregi e difetti ai fini della nostra analisi, ma possono entrambe concorrere a fornire importanti indicazioni sulla distribuzione delle famiglie venete con figli minori per classi di reddito.

I dati INPS sui beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare

Tutti i dati relativi ai beneficiari dell'assegno INPS per il nucleo familiare sono raccolti dall'Istituto Nazionale della previdenza sociale in una banca dati. Sfruttando questo archivio è stato possibile conoscere il numero delle famiglie beneficiarie dell'assegno per il nucleo familiare che risiedono nelle province venete, distinto per:⁸⁹

- classe di reddito di appartenenza;
- tipo di nucleo familiare;
- numero di componenti del nucleo familiare

In teoria, i dati in questione consentirebbero di ricostruire l'esatta distribuzione delle famiglie venete con figli minori per classi di reddito. Si tenga infatti conto che i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare sono quasi esclusivamente le famiglie con figli minori. In realtà, i dati utilizzati non consentono di pervenire ad un risultato statisticamente attendibile poiché:

- si riferiscono ad un particolare sottoinsieme di famiglie con figli: quelle dei lavoratori dipendenti (pensionati ecc.) del settore privato.⁹⁰ Anche se questa categoria rappresenta una parte importante dell'universo delle famiglie, essa sembra essere statisticamente poco rappresentativa poiché la sua distribuzione rispetto al reddito tende naturalmente a sottostimare le situazioni relative ai redditi più bassi e a quelli più elevati, concentrando le frequenze intorno alle situazioni contrattualmente più diffuse;
- riguardano solamente le classi di reddito previste dalla normativa vigente. Ciò implica, da una parte, che il campione di riferimento è parziale, mancando qualsiasi informazione sulle famiglie con redditi superiori a quelli massimi previsti dalla normativa, e, dall'altra, che le informazioni statistiche sulla distribuzione sono relativamente scarse essendo limitato il numero totale delle classi di reddito previste dalla normativa.

Nonostante questi limiti, l'analisi dei dati dell'INPS può risultare foriera di interessanti informazioni soprattutto perché le classi di reddito sono definite su un aggregato, il reddito complessivo a fini

⁸⁹ I dati in questione ci sono stati forniti dal servizio di Coordinamento Generale Statistico Attuariale dell'INPS, che desideriamo ringraziare per la collaborazione. Essi riguardano esclusivamente i lavoratori dipendenti i cui datori di lavoro versano contributi all'Inps e sono desunti dal quadro SA del modello 770/2001. I dati sono quindi relativi ai redditi dell'anno 2000. La banca dati inviataci dall'INPS riportava, oltre ai dati citati nel testo, anche altre informazioni, quali il sesso e l'età del beneficiario e il settore economico di appartenenza.

⁹⁰ Nel prossimo futuro alcuni dei limiti statistici precisati nel testo potrebbero essere superati poiché l'INPS sta elaborando anche una banca dati relativa ai lavoratori parasubordinati (liberi professionisti, lavoratori autonomi, co.co.co, ecc.). Per completare il quadro statistico di riferimento occorrerebbe poi avere la disponibilità dei dati relativi ai dipendenti del settore pubblico, che non abbiamo però potuto reperire.

IRPEF, che corrisponde esattamente al concetto di reddito che potrebbe essere usato per implementare le politiche sociali regionali. La Tabella 14 riporta i risultati di una prima elaborazione volta a evidenziare le caratteristiche principali dell'insieme delle famiglie venete che beneficiano dell'assegno INPS per il nucleo familiare.⁹¹ Le classi di reddito sono quelle previste con riferimento al tipo di nucleo familiare più numeroso, quello in cui sono presenti entrambi i genitori ed almeno un figlio minore (senza componenti inabili). In totale, il numero delle famiglie venete che godono dell'assegno per il nucleo familiare è pari a 142.589, e rappresenta quindi una quota rilevante, il 29,2%, dell'universo di riferimento, costituito da tutte le famiglie venete con almeno un figlio minore. In questo senso l'insieme considerato può costituire una fonte informativa importante, per conoscere la distribuzione per classi di reddito delle famiglie venete con figli minori.

Tabella 14 – Distribuzione delle famiglie venete con figli, beneficiarie dell'assegno INPS per il nucleo familiare, per classi di reddito

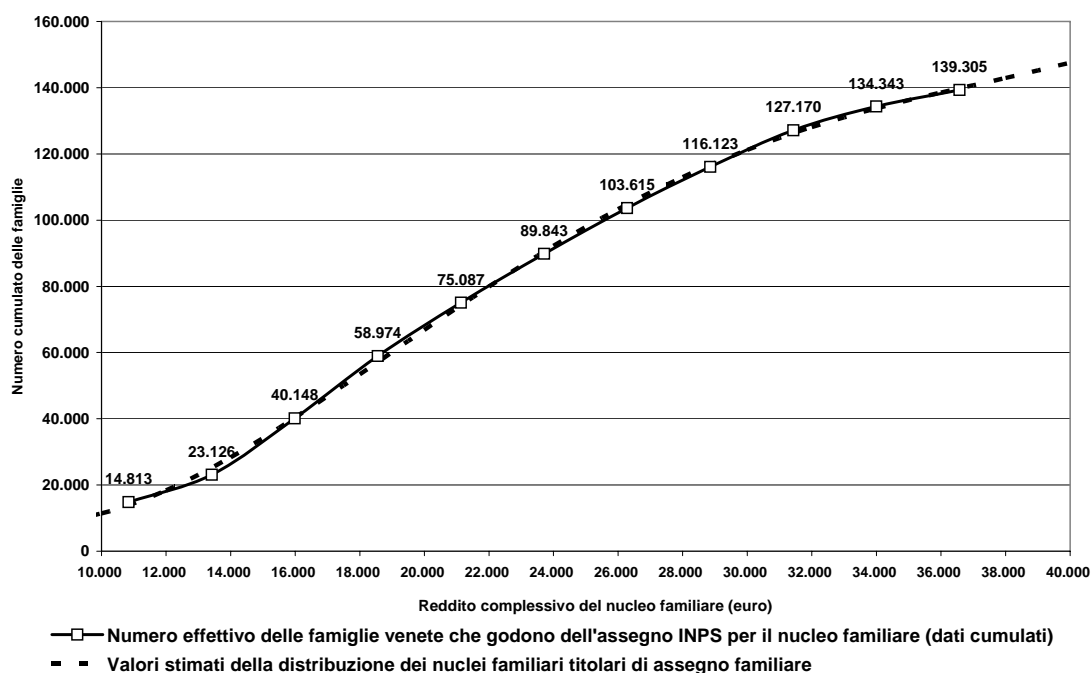
Classi di reddito (in euro)		Numero componenti della famiglia (oltre i genitori)						TOTALE
		1	2	3	4	5	6	
0	10.840	8.710	4.831	980	212	78	3	14.813
10.841	13.414	4.752	2.698	650	159	53	0	8.313
13.414	15.987	9.462	6.069	1.217	214	60	-	17.022
15.988	18.559	10.162	7.244	1.214	162	45	-	18.826
18.560	21.134	8.581	6.365	1.005	140	21	0	16.113
21.134	23.707	8.122	5.777	751	86	19	1	14.755
23.707	26.281	7.886	5.128	659	75	23	-	13.772
26.281	28.853	7.242	4.630	570	56	11	-	12.508
28.854	31.426	6.459	4.123	397	51	18	-	11.047
31.427	33.999	4.129	2.709	301	28	6	-	7.173
34.000	36.574	2.658	2.043	233	21	6	-	4.961
36.574	39.147	-	1.607	201	20	3	-	1.831
39.148	41.721	-	988	147	13	2	-	1.149
41.721	44.294	-	-	172	14	-	-	186
44.295	46.868	-	-	-	38	3	-	41
46.869	49.442	-	-	-	1	23	0	25
Totale		78.164	54.211	8.497	1.289	371	4	142.537

⁹¹ Il problema principale da affrontare è dovuto al fatto che per ogni tipo di nucleo familiare previsto dall'INPS, muta il numero e l'ampiezza delle classi di reddito in cui vengono catalogate le famiglie beneficiarie dell'assegno. I tipi di famiglie con figli previsti dall'INPS sono nove (tavole da n.11 a n.19) e corrispondono alle nove tavole che stabiliscono il livello dell'assegno erogabile alle famiglie con figli. La tabella 11, quella più importante in quanto interessa il maggior numero di famiglie, si riferisce, ad esempio, ai nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore in cui non siano presenti componenti inabili. Le frequenze dei casi rilevati sono cioè riferite a intervalli di reddito che sono diversi in relazione al tipo di famiglia considerata. Per poter ottenere una distribuzione per classi di reddito relativa a tutte le famiglie rilevate dall'INPS, ottenibile mediante aggregazione dei dati relativi alle varie tipologie familiari, è stato quindi necessario rielaborare i dati disponibili al fine di ripartirli su classi omogenee di reddito.

Poiché esistono, per ogni tipo di nucleo familiare e per ogni numero di componenti, limiti massimi di reddito oltre i quali non si ha diritto a percepire l'assegno per il nucleo familiare, la distribuzione di questo campione di famiglie è rappresentativa solamente all'interno di un preciso intervallo di reddito complessivo, quello fra zero e il minimo fra i limiti massimi di reddito. Nel caso in esame l'intervallo significativo è dunque fra 0 e 36.574 euro, limite di reddito oltre il quale il più consistente insieme di famiglie, quello con due genitori e almeno un figlio minore, non ha diritto all'assegno e quindi non rientra nelle statistiche considerate.

La distribuzione del totale delle famiglie considerate, all'interno dell'intervallo significativo, è riportata nel Grafico 10, che evidenzia (linea continua) il numero cumulato delle famiglie che godono dell'assegno INPS per ogni livello di reddito complessivo fino alla soglia massima di 36.574 euro. Tale distribuzione ha un andamento che può essere adeguatamente rappresentato a livello statistico da una funzione di quarto grado nel livello del reddito complessivo che è stata rappresentata dalla linea tratteggiata).⁹²

Grafico 10 - Numero delle famiglie venete che godono dell'assegno INPS per il nucleo familiare (dati cumulati) per ogni livello di reddito della famiglia



Prima di effettuare alcune considerazioni sulla distribuzione delle famiglie con figli per classi di reddito, bisogna puntualizzare il fatto che i dati si riferiscono ai redditi dell'anno 2000. Nei quattro anni intercorsi dal 2000 al 2004, il livello *nominale* dei redditi delle famiglie è infatti mutato sensibilmente, e ciò ha probabilmente modificato la distribuzione delle famiglie venete per classi

⁹² L'analisi econometrica dei dati effettivi descritti nel Grafico 10, ci ha permesso di pervenire alla stima della seguente funzione: $NTF = 3,635E-13 * R^4 - 4,086E-08 * R^3 + 0,0015 * R^2 - 17,4439 * R + 69279$. Dove NTF indica il numero totale delle famiglie e R il reddito complessivo della famiglia. Anche se la limitatezza dei dati a disposizione (11 osservazioni) ci induce ad essere prudenti sulla robustezza della stima, vale la pena di sottolineare che il coefficiente di determinazione relativo alle stime citate nel testo è molto buono, R^2 è pari a 0,9993.

di reddito. Per ovviare a tale inconveniente facciamo l'ipotesi che i redditi di tutte le famiglie con figli siano cresciuti nel periodo considerato di una stessa percentuale, data dal tasso di crescita del reddito disponibile delle famiglie a prezzi correnti.⁹³ Nei quattro anni considerati tale tasso è risultato essere pari al 14%. Con questa informazione è possibile ricavare la distribuzione delle famiglie venete per livelli di reddito a prezzi 2004.⁹⁴ I risultati di questa operazione sono rappresentati nel Grafico 11, che evidenzia sia i valori assoluti della funzione di distribuzione stimata (il numero cumulato delle famiglie con redditi complessivi inferiori ad un certo livello), sia i valori della corrispondente funzione di densità, (il numero delle famiglie con un reddito complessivo compreso in intervalli di 2.000 euro).

I dati riportati nel Grafico 11 non possono essere utilizzati direttamente per implementare le politiche sociali regionali, non essendo possibile inferire da essi l'esatta distribuzione percentuale del fenomeno. Alcune particolarità nella distribuzione delle famiglie con figli per classi di reddito possono essere comunque evidenziate. In particolare, se si assume che il valore massimo della distribuzione in esame sia collocabile fra le 150.000 e le 160.000 unità (si consideri a questo proposito la tendenza della linea continua presentata nel grafico) si può osservare che:

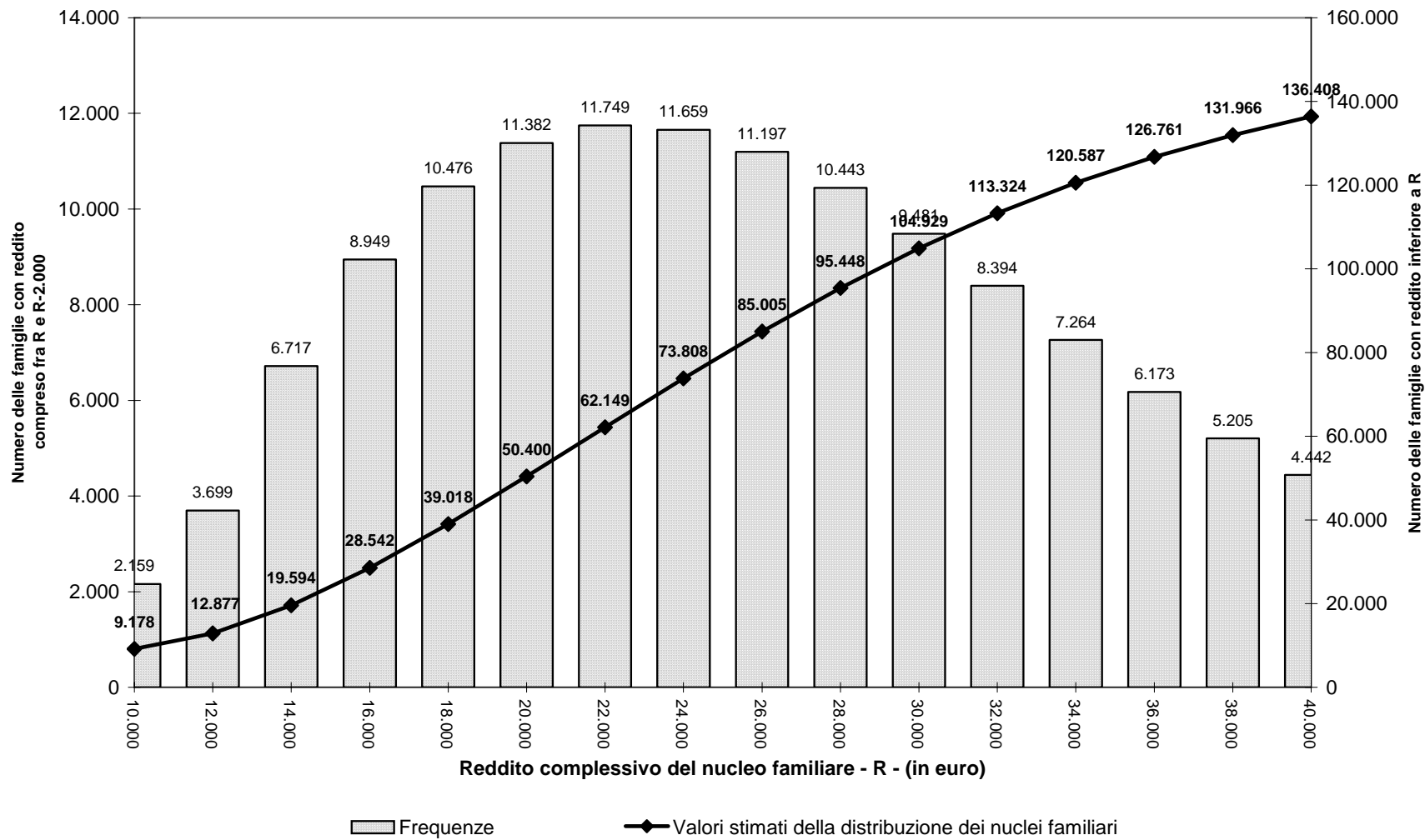
- a) la moda della distribuzione (11.749 casi) si ha per redditi complessivi della famiglia compresi fra 20.000 e 22.000 euro, a prezzi 2004, e cioè per redditi relativamente bassi. In generale, la maggiore concentrazione delle famiglie si ha nell'intervallo fra i 16.000 e i 28.000 euro, che corrispondono comunque a livelli di reddito relativamente modesti per una famiglia con figli. In generale, una percentuale fra il 50,7% e il 47,4% delle famiglie venete (in relazione al limite massimo ipotizzato per la distribuzione) è caratterizzata da un reddito che rientra in tale intervallo.
- b) la mediana della distribuzione è collocabile su un valore del reddito complessivo che oscilla fra i 24.200 e i 25.100 euro (sempre a seconda delle ipotesi fatte). Stando a queste indicazioni, il 50% delle famiglie venete con figli minori avrebbe dunque un reddito complessivo inferiore a tali livelli.
- c) La distribuzione delle famiglie venete per classi di reddito è asimmetrica, con un'evidente concentrazione di famiglie nelle classi di reddito inferiori alla media e una più accentuata dispersione rispetto alla media per quanto concerne le famiglie più ricche.

⁹³ Facendo riferimento ai **dati Prometeia ()**, si nota come il reddito disponibile delle famiglie venete sia passato da 71.143,6 milioni di euro del 2000 a 81.170,5 milioni di euro nel 2004, con un aumento percentuale pari al 14,09%. Tale incremento è anche molto simile a quello subito nello stesso periodo dal PIL a prezzi di mercato (a valori correnti), che è stato del 13,6%.

⁹⁴ Tale operazione si attua dividendo il termine R dell'equazione [1.1], per il coefficiente 1,14. Per ogni livello di reddito R a prezzi 2004, il valore della funzione fornirà un numero di famiglie che corrisponde a quello che risultava nel 2000 per un reddito pari a $R/1,14$.

Grafico 11 - Distribuzione delle famiglie venete con almeno un figlio minore per livelli di reddito complessivo della famiglia

(Elaborazioni su dati INPS - redditi a prezzi 2004)



L'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie

La Banca d'Italia cura annualmente un'indagine multiscopo su un campione rappresentativo di famiglie italiane, la più recente delle quali si riferisce all'anno 2002.⁹⁵ Essa contiene numerose informazioni statistiche sulle principali caratteristiche socio-demografiche dei nuclei familiari e sulla loro situazione reddituale e patrimoniale.

Rispetto ai dati desunti dall'archivio Inps, i dati Banca d'Italia risultano però di più difficile utilizzazione, essendo necessario effettuare un laborioso processo di elaborazione e adottare alcune ipotesi restrittive, prima di poter stimare la distribuzione per classi di reddito delle famiglie venete con almeno un figlio minore. In primo luogo va sottolineato il fatto che per garantire la significatività statistica del campione abbiamo dovuto considerare i nuclei familiari con figli minori residenti nell'area del nord-est e non solamente quelli che hanno residenza nel Veneto.⁹⁶ Le principali caratteristiche del particolare sottoinsieme di nuclei familiari estratto dalla banca dati, che costituiranno la base informativa delle nostre analisi, sono riportate nella Tabella 15.

Tabella 15 – Caratteristiche demografiche del campione di famiglie considerato

(dati grezzi non ponderati con il peso campionario della famiglia)

Numero dei nuclei familiari con figli minorenni	389
<i>di cui residenti in:</i>	
<i>Veneto</i>	<i>145</i>
<i>Emilia Romagna</i>	<i>161</i>
<i>Trentino Alto Adige</i>	<i>38</i>
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	<i>45</i>
Numero totale dei componenti	1.475
Dimensione media del nucleo familiare	3,792
Numero totale dei figli minorenni	592
Reddito lordo medio dei nuclei familiari (euro)	39.535

Ma il limite più importante di questa banca dati è che non riporta il dato relativo al reddito complessivo a fini IRPEF del nucleo familiare, bensì il valore del reddito disponibile netto della famiglia. Questo secondo aggregato si discosta dal primo sia perché contiene elementi di reddito non rilevanti ai fini IRPEF (quali redditi imputati o redditi esenti), sia perché è al netto di tutte le imposte.⁹⁷ Se si accetta l'assunto che solo il reddito complessivo IRPEF può rappresentare la

⁹⁵ I dati a cui faremo riferimento sono quelli relativi all'"*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2002*", reperibili presso il sito web della Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/statistiche/ibf. Tale indagine ha riguardato nel complesso 8.011 famiglie, con un totale di 22.148 individui.

⁹⁶ La banca dati consente di distinguere sia la macro-area che la regione di residenza del nucleo familiare. Al fine di considerare un insieme significativo di nuclei familiari, abbiamo considerato come area di riferimento il Nord_Est, ritenendo che la struttura complessiva del fenomeno non presenti comunque grosse differenze fra le regioni che rientrano in tale area territoriale (oltre al Veneto, l'Emilia Romagna, il Trentino alto Adige e il Friuli Venezia Giulia).

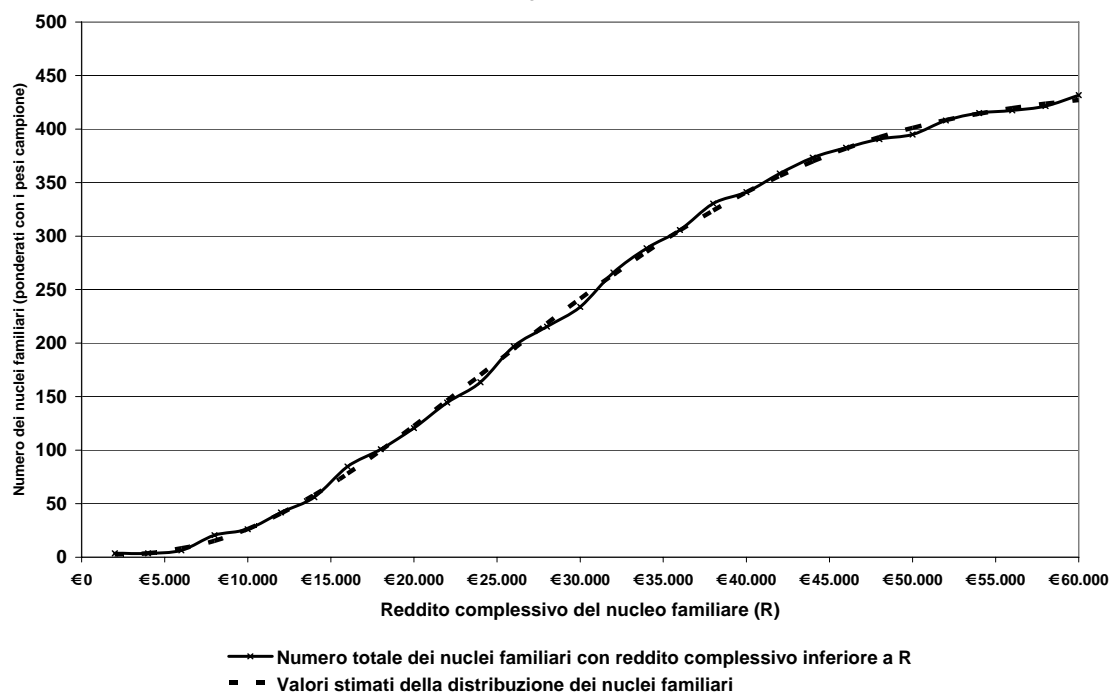
⁹⁷ Il reddito del nucleo familiare a cui fa riferimento la Banca d'Italia (Y nella sua legenda) è una variabile particolare che contiene anche elementi non rilevanti a fini IRPEF come i redditi imputati e quelli esenti. Inoltre, come abbiamo detto nel testo, tutti i redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da pensione ecc. sono riportati al netto di tutte le imposte pagate.

variabile da adottare per implementare una politica sociale regionale, è dunque necessario rielaborare i dati elementari contenuti nell'archivio della Banca d'Italia per ricostruire il reddito complessivo lordo a fini IRPEF. Tale procedura è anche necessaria qualora si voglia adottare l'ISEE come criterio di selezione delle famiglie che possono beneficiare di un sostegno economico da parte della regione, poiché, anche in questo caso, la componente reddituale fa riferimento al reddito complessivo a fini IRPEF. La metodologia seguita per effettuare queste elaborazioni è riportata nell'Appendice 2.

Con la ricostruzione del reddito imponibile lordo dei nuclei familiari considerati vengono poste le basi fondamentali per tutte le nostre analisi. Per ottenere un risultato statisticamente significativo, abbiamo poi pesato le famiglie con il peso campionario indicato dalla Banca d'Italia (PESOFI). La distribuzione del nostro campione di famiglie con figli minorenni, per classi di reddito complessivo lordo, è stata rappresentata nel Grafico 12, che riporta la curva indicante il numero cumulato effettivo delle famiglie aventi un reddito complessivo inferiore ad un dato livello (linea continua). Lo stesso grafico evidenzia anche la funzione che meglio approssima l'andamento di tale distribuzione (linea tratteggiata).⁹⁸

Grafico 12 – Distribuzione del campione dei nuclei familiari con figli minori per livelli di reddito complessivo del nucleo familiare

(campione estratto dall'indagine Banca d'Italia – anno 2002)



⁹⁸ L'equazione riportata nel testo è il risultato di una stima econometrica che considera come modello esplicativo una relazione polinomiale di quarto grado fra il reddito complessivo (RL) e il numero totale dei nuclei familiari con reddito inferiore al livello R del reddito. L'equazione stimata è: $NNF = 9,972E-17 \cdot R^4 - 1,712E-11 \cdot R^3 + 8,931E-07 \cdot R^2 - 0,00067 \cdot R + 19,884$, dove NNF indica il numero totale dei nuclei familiari e R il reddito complessivo del nucleo familiare. La stima è stata fatta nell'intervallo $2.000 < R < 60.000$ euro, (poiché questo rappresenta come vedremo l'intervallo massimo rilevante per le nostre analisi. Il numero delle osservazioni è stato pari a 29. Il coefficiente di correlazione è risultato essere: $R^2 = 0,9994$.

Sulla base dell'equazione stimata, e sapendo che il numero totale (ponderato con i pesi campione) dell'insieme di famiglie considerate è pari a 472,⁹⁹ è possibile standardizzare la distribuzione delle famiglie venete per classi di reddito, ottenendo la funzione di distribuzione e la corrispondente funzione di densità riportate nel Grafico 13, che considera livelli di reddito fino a 50.000 euro a prezzi 2002. Si noti che l'85% delle famiglie con almeno un figlio minore ha un reddito complessivo inferiore a 50.000 euro e ciò spiega perché possiamo limitare la nostra analisi alla distribuzione delle famiglie venete sotto a tale limite.

Il valore mediano della distribuzione risulta pari a 29.200 euro. Si stima cioè che il 50% delle famiglie avesse, nel 2002, un reddito complessivo inferiore a tale importo. La massima concentrazione delle famiglie (la moda della distribuzione) si ha invece nell'intervallo fra 24.000 e 26.000 euro, dove si collocano il 5,12% di tutte le famiglie con almeno un figlio minore. Anche in questo caso si rende opportuno considerare le dinamiche inflative intervenute fra il 2002 e il 2004, anno a cui farà riferimento la nostra analisi. I redditi complessivi delle famiglie sono stati aggiustati cioè per tener conto della crescita dei valori nominali fra il 2002 e il 2004 (pari all'8,4%, se consideriamo il tasso di crescita del reddito disponibile delle famiglie a prezzi correnti).¹⁰⁰ L'equazione stimata in precedenza può essere utilizzata per ricavare una distribuzione delle famiglie per classi di reddito che si riferisce specificatamente all'anno 2004.¹⁰¹

⁹⁹ Nell'indagine della Banca d'Italia ogni famiglia ha un suo peso campionario che rappresenta l'importanza di tale tipo di famiglia rispetto all'universo. Anche nelle nostre elaborazioni abbiamo utilizzato tali pesi, per cui, anche se il numero effettivo delle famiglie considerate è pari a 389, il numero totale ponderato delle stesse risulta sensibilmente più elevato, pari a 472, a motivo del fatto che la maggior parte delle famiglie considerate sono più rappresentative della media del campione Banca d'Italia.

¹⁰⁰ Si fa sempre riferimento ai dati **Prometeia**.

¹⁰¹ Anche in questo caso la tecnica utilizzata è quella di dividere il termine R dell'equazione stimata per il coefficiente 1,084.

Grafico 13 - Distribuzione delle famiglie venete con almeno un figlio minore per livelli di reddito complessivo della famiglia

(elaborazioni su dati Banca d'Italia - anno di riferimento 2002)

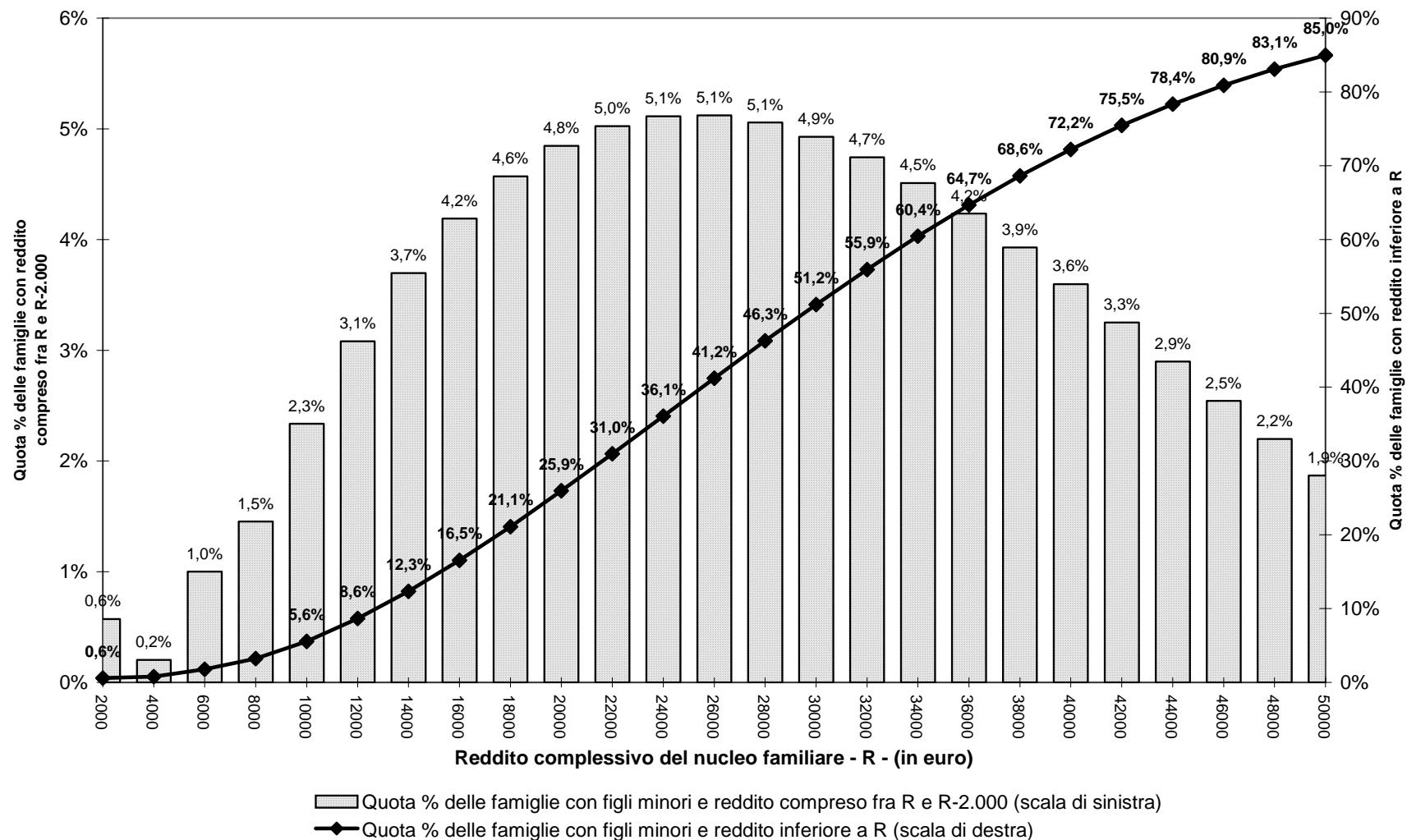
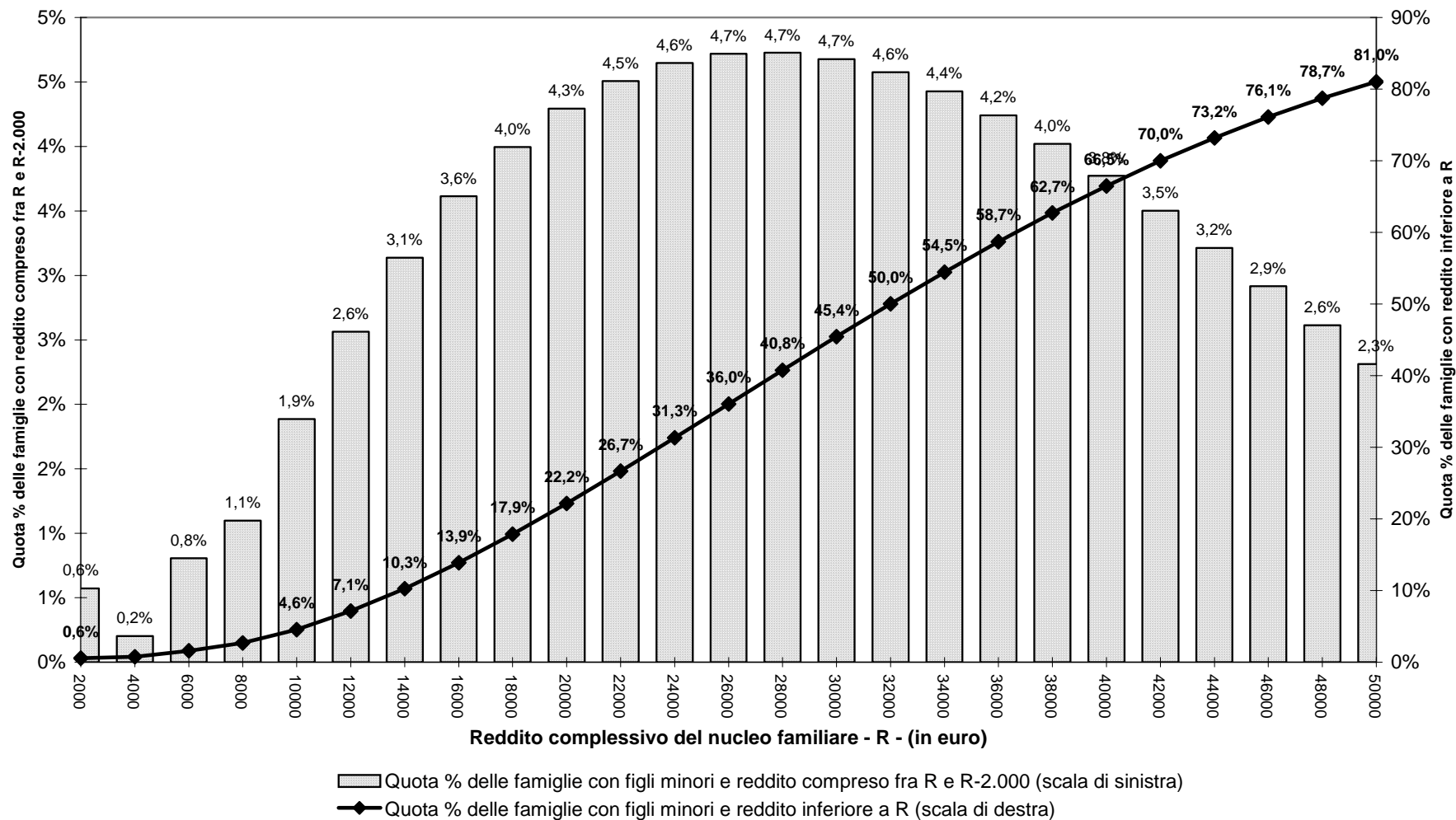


Grafico 14 - Distribuzione delle famiglie venete con almeno un figlio minore per livelli di reddito complessivo della famiglia

(elaborazioni su dati Banca d'Italia - stime per l'anno 2004)



Rapportando i risultati ottenuti al numero totale delle famiglie venete con almeno un figlio minore, possiamo ricavare una funzione di distribuzione e di densità del fenomeno che ci consente un immediato utilizzo ai fini della politica sociale di sostegno alla famiglia nel Veneto. I risultati di questa elaborazione sono rappresentati nel Grafico 14.

Pur tenendo conto che non sappiamo come si distribuiscono le famiglie per classi di reddito, per redditi superiori a 50.000 euro,¹⁰² possiamo esprimere una prima generale valutazione dei risultati ottenuti utilizzando i dati della Banca d'Italia. Essa evidenzia che:

- e) La moda della distribuzione (il 4,73% delle famiglie venete, nella distribuzione per classi di 2.000 euro di reddito), si ha per redditi complessivi della famiglia compresi fra i 26.000 e 28.000 euro, a prezzi 2004.
- f) la mediana della distribuzione si assesta su un valore del reddito complessivo pari a 32.000 euro, indicando che ben il 50% delle famiglie venete con figli minori ha un reddito complessivo inferiore a tale livello.
- g) Il limite massimo del primo decile della distribuzione si ha per un livello di reddito pari a 13.900 euro, mentre il limite superiore del primo quartile (il 25% delle famiglie più povere) si ha per un livello di reddito pari a 21.300 euro.
- h) Il 50% delle famiglie a medio reddito (secondo e terzo quartile) ha un reddito complessivo compreso fra i 21.300 e i 45.200 euro.

Le considerazioni che abbiamo fatto sopra sono sensibilmente diverse da quelle ottenute in precedenza con riferimento ai dati INPS sulle famiglie venete beneficiarie dell'assegno per il nucleo familiare, e ciò impone una riflessione intorno alla validità dei risultati ottenuti. Anche se un confronto fra il Grafico 14 e il Grafico 11, nell'intervallo di reddito comune ai due grafici, evidenzia come le due distribuzioni presentino forti analogie, bisogna considerare che i valori del reddito mediano e modale sono molto più elevati (6.000 – 7.000 euro) nel caso delle analisi basate su dati della Banca d'Italia. Inoltre, la distribuzione delle famiglie venete con figli appare più dispersa rispetto alla media di quanto si potesse notare osservando i dati INPS. Tali risultati sono però spiegabili proprio considerando la struttura dei dati INPS, che, come detto inizialmente, trascurano le famiglie più ricche e quelle con redditi molto bassi, vista l'esistenza di un reddito minimo garantito per i lavoratori dipendenti e vista la mancanza in questo insieme delle famiglie dei lavoratori parasubordinati e dei dipendenti pubblici. Queste considerazioni ci portano a ritenere più corretti i risultati ottenuti con il campione delle famiglie della banca d'Italia.

La distribuzione dei figli minori per classi di reddito

La politica di sostegno alle famiglie con figli minori ha come punto di riferimento la famiglia, ma è normalmente commisurata al numero dei figli minori presenti nel nucleo familiare. Per questo motivo è dunque necessario capire come si distribuiscono i figli minori per classi di reddito della famiglia di appartenenza. Se il numero medio dei figli minori fosse uguale in tutti i nuclei familiari tale distribuzione corrisponderebbe esattamente a quella vista in precedenza per la famiglia nel suo insieme, mentre se esistono differenze nella dimensione del nucleo familiare in relazione al livello dello stesso, se cioè le famiglie più povere hanno un numero medio di figli superiore o

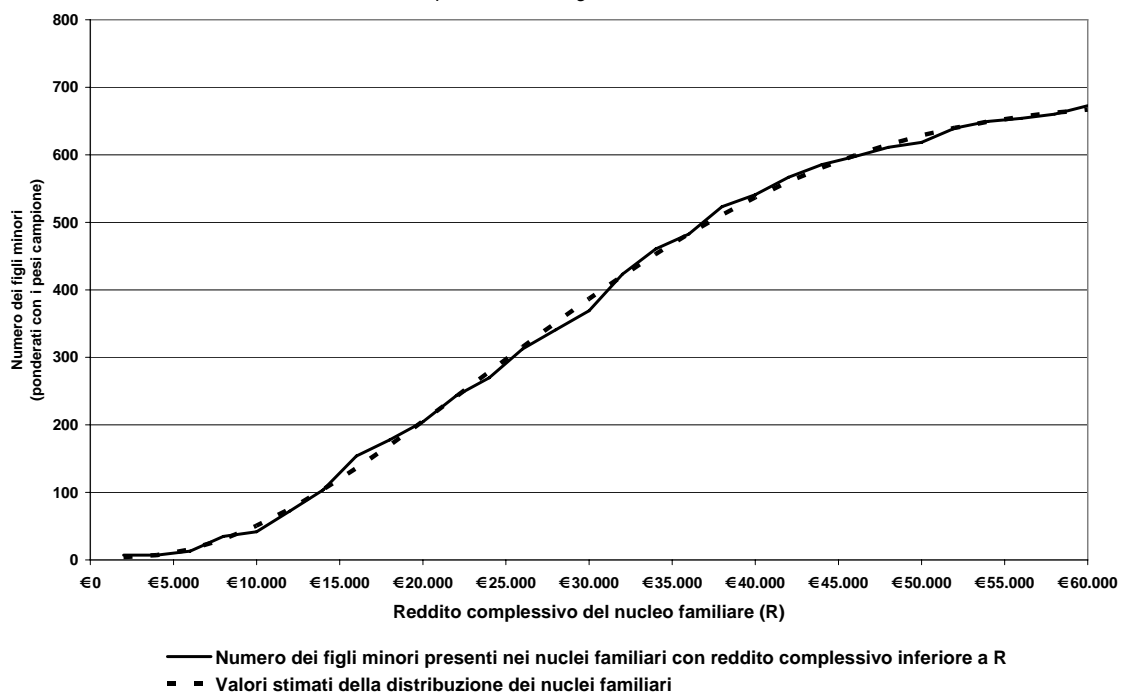
¹⁰² Si ricorda che la stima del fenomeno è stata effettuata solamente nell'intervallo fra 2.000 e 50.000 euro, che rappresenta l'intervallo più significativo per le nostre analisi. Poiché il modello stimato non consente di ottenere i valori stimati per redditi superiori a tale soglia, non possiamo evidentemente conoscere alcuni parametri della distribuzione come, ad esempio, media e varianza. Come vedremo successivamente, questi parametri non sono però rilevanti ai fini dell'implementazione della politica sociale regionale.

inferiore a quello delle famiglie più ricche, le due distribuzioni tendono a differire fra di loro, rendendo necessarie opportune valutazioni prima di implementare la politica sociale. Prima di procedere con le analisi è bene ricordare che il numero medio effettivo dei figli minori rilevato nel campione di famiglie Banca d'Italia è pari a 1,52, mentre quello ponderato con i pesi relativi alla famiglia di appartenenza è pari a 1,89.

Sulla base dei dati della Banca d'Italia descritti nel precedente paragrafo, abbiamo costruito la funzione di distribuzione relativa al numero dei figli minori per livelli di reddito del nucleo familiare di appartenenza. I risultati di questa elaborazione sono riportati nel Grafico 15 (linea continua), che evidenzia anche la funzione interpolante da noi stimata sulla base dei dati osservati (linea tratteggiata).¹⁰³ La distribuzione evidenziata tende asintoticamente al numero totale dei figli minori presenti nel campione, che è pari a 734.

Grafico 15 – Distribuzione dei figli minori per livelli di reddito complessivo del nucleo familiare di appartenenza

(elaborazioni sul campione dell'indagine Banca d'Italia – anno 2002)

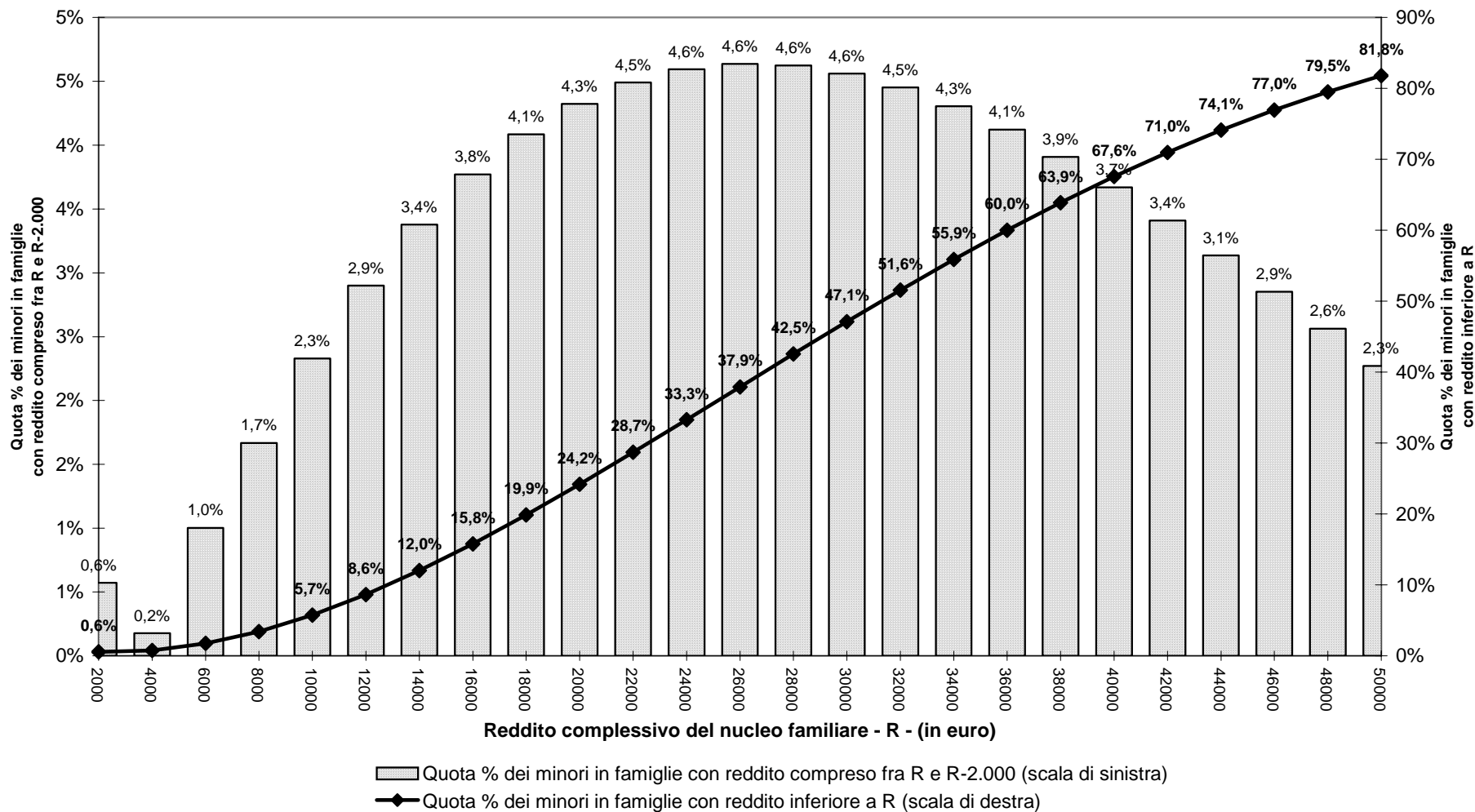


Anche in questo caso, standardizzando la funzione di distribuzione stimata, e tenendo conto della crescita dei redditi monetari intervenuta fra il 2002 e il 2004, abbiamo potuto calcolare, per ogni livello del reddito complessivo della famiglia, la quota percentuale dei figli minori presenti nelle famiglie con redditi inferiori ad ogni livello di reddito, e la corrispondente funzione di densità per intervalli di reddito pari a 2.000 euro. I risultati di tali calcoli sono rappresentati nel Grafico 16, che si riferisce all'anno 2004.

¹⁰³ Anche in questo caso la funzione stimata è un'equazione di quarto grado nel livello del reddito complessivo R. L'equazione stimata è data da: $NF = 1,32E-16 * R^4 - 2,29E-11 * R^3 + 1,18E-06 * R^2 - 0,0058 * R + 12,959$. Dove NF indica il numero ponderato dei figli minori (pesato con i pesi della Banca d'Italia). Il coefficiente di correlazione è risultato pari a 0,999.

Grafico 16 - Distribuzione dei figli minorenni per livelli di reddito complessivo della famiglia di appartenenza

(stime per l'anno 2004)



L'aspetto che va sottolineato è che tale distribuzione non risulta sostanzialmente diversa da quella precedentemente riportata con riferimento al numero dei nuclei familiari (vedi Grafico 14). In questo senso si potrebbe affermare che il numero dei figli minori presenti in una famiglia è abbastanza simile per tutti i livelli di reddito del nucleo familiare. Un confronto più attento fra il Grafico 16 e il Grafico 14 mette però in luce come, per tutte le classi di reddito inferiori a 20.000 euro, la quota percentuale dei figli minori in famiglie con un reddito compreso in una certa classe sia superiore a quella relativa al nucleo familiare nel suo insieme, mentre l'opposto per le classi di reddito superiori. Così, anche se queste differenze sono molto piccole, si può ritenere che le famiglie più povere abbiano in media un maggior numero di figli minori rispetto a quelle più ricche.

L'ISEE come criterio fondante della politica sociale a favore delle famiglie con figli

Abbiamo più volte sottolineato il fatto che il reddito complessivo a fini IRPEF del nucleo familiare è uno degli indicatori più frequentemente utilizzati nell'assegnazione delle risorse alle famiglie. Un altro importante criterio di selezione delle famiglie potenzialmente beneficiarie di un sostegno economico da parte della regione è costituito dall'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente). L'uso di tale indicatore è previsto dalla legge qualora le famiglie richiedano prestazioni sociali agevolate e accedano a servizi di pubblica utilità a tariffe agevolate. Del tutto normale appare quindi estenderne l'uso ai fini di implementare una politica regionale di sostegno economico a favore delle famiglie con figli.

Anche in questo caso, come nel caso precedente, la difficoltà di implementare una politica sociale di sostegno alle famiglie con figli basata sull'ISEE deriva dal fatto che non è nota la distribuzione delle famiglie venete per fasce di reddito ISEE. Anzi, questo tipo d'informazione è ancora meno conosciuta di quella relativa al reddito complessivo a fini IRPEF.

L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane effettuata dalla Banca d'Italia ci consente però, ancora una volta, di superare questi limiti informativi. Essa contiene infatti quasi tutte le informazioni sulla situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare che concorrono al calcolo dell'ISEE ed è stato quindi possibile ottenere una stima del livello assunto dall'ISEE in ognuna delle famiglie campione selezionate.¹⁰⁴

I risultati di queste elaborazioni sono riportati nel Grafico 17, che evidenzia, per ogni livello ISEE, l'andamento del numero di famiglie aventi un ISEE inferiore ad un certo livello (linea continua),

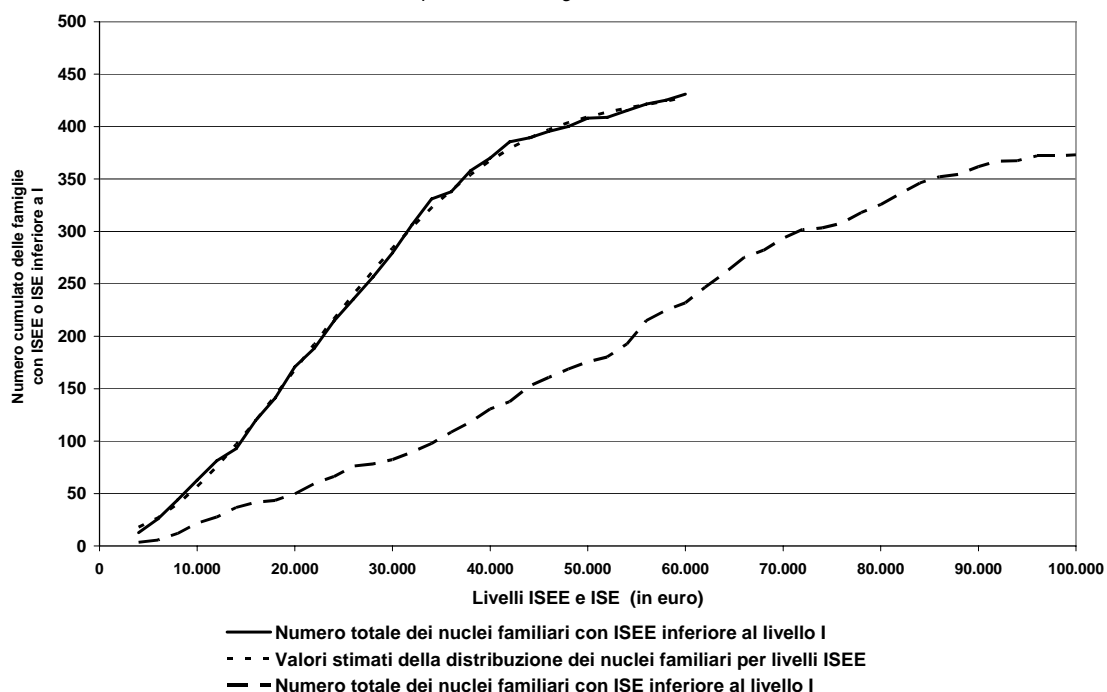
¹⁰⁴ Il calcolo dell'ISEE è stato effettuato seguendo, per quanto possibile, il metodo stabilito dalla legge (si veda in proposito la nota 80). Uno schema sintetico della procedura che abbiamo seguito è quello riportato nell'appendice alle istruzioni per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica predisposte dall'INPS e reperibili presso il sito web dell'Istituto di Previdenza. In sintesi, la procedura adottata ci ha permesso di calcolare inizialmente l'Indicatore di Situazione Reddittuale (ISR), calcolato come somma del reddito complessivo a fini IRPEF, il rendimento presunto del patrimonio mobiliare (al tasso di rendimento del 5,13%), al netto degli affitti passivi per la casa di abitazione (con il massimale di legge). In secondo luogo abbiamo calcolato l'indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP), dato dal 20% del valore netto dei beni immobili e mobili (tendendo conto delle relative franchigie e dell'importo del mutuo residuo sulla prima casa). Dalla somma di questi due termini abbiamo poi ottenuto l'Indicatore della Situazione Economica della famiglia (ISE). L'ISEE è stato infine calcolato facendo il rapporto fra l'ISE e il valore del parametro desunto dalla scala di equivalenza stabilita dalla legge, che dipende dal numero di componenti del nucleo familiare (per dettagli si veda l'Appendice 2).

unitamente alla funzione che meglio approssima l'andamento di tale curva (linea tratteggiata).¹⁰⁵ Al fine di meglio percepire l'influenza delle scale di equivalenza, e quindi della dimensione del nucleo familiare, nella distribuzione delle famiglie per classi di reddito, abbiamo esposto anche l'andamento della distribuzione basata sull'ISE. Essa indica il numero di famiglie con figli minori caratterizzate da un ISE inferiore a un certo livello.

Come si può osservare, proprio a motivo del fatto che stiamo considerando i nuclei familiari con almeno un figlio minore, e quindi nuclei familiari numerosi, la distribuzione delle famiglie calcolata sull'ISEE tende ad essere molto più concentrata sui livelli più bassi di reddito equivalente rispetto a quella calcolata sull'ISE. Mentre, ad esempio, il 50% delle famiglie campione (237 nuclei) ha un ISEE inferiore a circa 26.000 euro, un'analogha quota si raggiunge solo per circa 61.000 euro di ISE.

Grafico 17 – Distribuzione delle famiglie con figli minorenni per livelli ISE e ISEE

(elaborazioni sul campione dell'indagine Banca d'Italia – anno 2002)



Utilizzando la funzione stimata della distribuzione delle famiglie basata sull'ISEE, e tenendo conto della dinamica dei valori monetari fra il 2002 e il 2004, abbiamo calcolato la quota percentuale dei nuclei familiari con un ISEE inferiore ad ogni livello I a prezzi 2004, (con I compreso fra 4.000 e 60.000 euro) e la corrispondente funzione di densità. I risultati sono rappresentati nel Grafico 7 riportato nel testo al paragrafo 5.3.2.

¹⁰⁵ La funzione stimata è data dalla seguente equazione di quarto grado: $NNF = 3,435E-18 * I^4 - 1,245E-12 * I^3 + 1,289E-07 * I^2 - 6,544E-6 * I + 1,1155$. Dove NNF indica il numero ponderato dei nuclei familiari (pesato con i pesi della Banca d'Italia) e I il valore dell'ISEE. Il coefficiente di correlazione è risultato pari a 0,9988.

Tabella 16 – La distribuzione delle famiglie e dei figli minori per livelli di reddito complessivo a fini IRPEF

Reddito complessivo a fini IRPEF (R) <i>in euro a prezzi 2004</i>	Distribuzione dei nuclei familiari		Distribuzione dei figli minorenni	
	Quota % dei nuclei familiari con reddito fino R	Quota % dei nuclei familiari con redditi fra R e R-2.000	Quota % dei figli minori nei nuclei familiari con redditi fino a R	Quota % dei figli minori nei nuclei familiari con redditi fra R e R-2.000
2.000	0,572%	0,572%	0,368%	0,368%
4.000	0,775%	0,203%	0,499%	0,131%
6.000	0,964%	0,188%	1,298%	0,800%
8.000	1,925%	0,962%	2,615%	1,316%
10.000	4,255%	2,330%	5,222%	2,607%
12.000	7,720%	3,465%	8,897%	3,675%
14.000	12,103%	4,383%	13,429%	4,532%
16.000	17,202%	5,098%	18,625%	5,196%
18.000	22,828%	5,626%	24,305%	5,680%
20.000	28,811%	5,983%	30,304%	5,999%
22.000	34,994%	6,183%	36,472%	6,168%
24.000	41,237%	6,243%	42,674%	6,202%
26.000	47,414%	6,176%	48,790%	6,116%
28.000	53,413%	6,000%	54,713%	5,924%
30.000	59,141%	5,728%	60,354%	5,641%
32.000	64,518%	5,377%	65,636%	5,282%
34.000	69,480%	4,962%	70,499%	4,862%
36.000	73,977%	4,497%	74,895%	4,396%
38.000	77,977%	3,999%	78,793%	3,898%
40.000	81,460%	3,483%	82,176%	3,384%
42.000	84,424%	2,964%	85,043%	2,867%
44.000	86,882%	2,458%	87,406%	2,363%
46.000	88,861%	1,979%	89,294%	1,887%
48.000	90,404%	1,543%	90,747%	1,454%
50.000	91,571%	1,166%	91,824%	1,077%
52.000	92,434%	0,863%	92,597%	0,773%
54.000	93,083%	0,649%	93,153%	0,556%
56.000	93,623%	0,540%	93,593%	0,440%
58.000	94,173%	0,550%	94,033%	0,440%
60.000	94,869%	0,696%	94,605%	0,572%

Tabella 17 – La distribuzione delle famiglie e dei figli minori per livelli ISEE

ISEE (I) <i>in euro a prezzi 2004</i>	Distribuzione dei nuclei familiari		Distribuzione dei figli minorenni	
	Quota % dei nuclei familiari con ISEE fino a	Quota % dei nuclei familiari con ISEE fra I e	Quota % dei figli minori nei nuclei familiari con ISEE fino a	Quota % dei figli minori nei nuclei familiari con ISEE fra I e
	I	I-5.000	I	I-5.000
5.000	1,059%	1,059%	0,680%	0,680%
10.000	2,542%	1,483%	1,633%	0,952%
15.000	4,777%	2,235%	5,061%	3,428%
20.000	7,940%	3,163%	8,492%	3,431%
25.000	11,708%	3,768%	12,548%	4,057%
30.000	15,962%	4,254%	17,097%	4,549%
35.000	20,590%	4,628%	22,013%	4,916%
40.000	25,487%	4,898%	27,181%	5,168%
45.000	30,559%	5,072%	32,495%	5,314%
50.000	35,716%	5,157%	37,859%	5,364%
55.000	40,879%	5,163%	43,186%	5,327%
60.000	45,975%	5,096%	48,399%	5,213%
65.000	50,941%	4,965%	53,430%	5,030%
70.000	55,718%	4,778%	58,219%	4,789%
75.000	60,260%	4,541%	62,718%	4,499%
80.000	64,524%	4,265%	66,887%	4,169%
85.000	68,479%	3,955%	70,695%	3,808%
90.000	72,100%	3,621%	74,122%	3,427%
95.000	75,369%	3,269%	77,157%	3,034%
100.000	78,278%	2,909%	79,796%	2,639%
105.000	80,825%	2,547%	82,048%	2,252%
110.000	83,018%	2,192%	83,928%	1,881%
115.000	84,870%	1,852%	85,465%	1,536%
120.000	86,405%	1,535%	86,692%	1,227%
125.000	87,652%	1,248%	87,655%	0,963%
130.000	88,651%	0,999%	88,409%	0,754%
135.000	89,448%	0,797%	89,018%	0,608%
140.000	90,096%	0,648%	89,554%	0,536%
145.000	90,659%	0,562%	90,101%	0,547%
150.000	91,205%	0,546%	90,750%	0,650%

Appendice 2 - Il reddito lordo delle famiglie nel campione Banca d'Italia: note metodologiche

La ricostruzione del reddito lordo del nucleo familiare a partire dai redditi netti dei singoli componenti della famiglia (il cosiddetto *grossing-up*) rappresenta un'operazione laboriosa, che comporta anche alcune approssimazioni. E' stato comunque possibile effettuare tale procedura perché i dati dell'archivio Banca d'Italia forniscono, per ogni singolo componente del nucleo familiare, quasi tutte le informazioni utili al calcolo dell'imposta. Il metodo seguito per effettuare questa elaborazione può essere così sintetizzato:

1 - Il reddito netto (RN_j) dei singoli contribuenti è stato da noi ricalcolato come somma dei redditi rilevanti a fini IRPEF. In particolare, RN_j è dato dalla somma delle Retribuzioni nette (YL1, secondo la notazione della Banca d'Italia), delle pensioni (YTP1), del reddito da lavoro autonomo (YM) e dagli affitti effettivi (YCA1).

2 - Sulla base di quanto stabilito dalla legislazione fiscale relativa all'anno d'imposta 2002 (scaglioni e aliquote fiscali in vigore per quell'anno) abbiamo inizialmente costruito una tavola di raccordo dettagliata (per classi di 50 euro) che evidenzia per ogni livello di reddito imponibile lordo (RL_j) il corrispondente ammontare delle imposte dovute (T_j) e quindi di reddito netto al lordo delle detrazioni d'imposta (RNL_j).

2 - abbiamo quindi calcolato per ogni componente della famiglia titolare di redditi rilevanti a fini IRPEF l'ammontare totale delle detrazioni fiscali (d) a lui spettanti. Hanno concorso al calcolo delle detrazioni le seguenti voci:

- a) La detrazione per il coniuge a carico (d_c). Si riconosce il diritto a questa detrazione ad uno dei due genitori (identificati dall'indice 1 o 2 nel campo PARENT del file CARCOM02 della banca d'Italia) qualora l'altro coniuge (se esistente) non goda di redditi rilevanti a fini IRPEF. L'importo della detrazione è stato forfetariamente quantificato in 500 euro.
- b) La detrazione per i figli a carico (d_f). Questa detrazione è imputata totalmente al genitore che gode dei redditi più elevati. Il numero dei figli a carico è il numero dei figli che non godono di redditi rilevanti a fini IRPEF (i figli sono identificati dall'indice 3 nel campo PARENT). L'importo della detrazione è stato forfetariamente quantificato in 500 euro.
- c) La detrazione per lavoro dipendente (d_d) o per lavoro autonomo (d_a). Queste due detrazioni sono state calcolate prendendo in considerazione il valore assunto dal campo Q del file CARCOM02, che precisa lo status del lavoratore (1 lavoratore dipendente, 2 lavoratore autonomo). In funzione del valore assunto da questo indice abbiamo imputato all'individuo una detrazione che è stata calcolata in base al reddito del contribuente secondo le tabelle previste dalla legislazione in vigore (con alcune approssimazioni).

3 - Sulla base delle informazioni di cui ai precedenti punti 1 e 2 abbiamo potuto calcolare il reddito imponibile lordo del contribuente a partire dalla conoscenza del suo reddito netto (RN_j) dell'individuo esaminato, che rappresenta l'unico elemento informativo disponibile. La procedura, prevede in primo luogo il calcolo del reddito netto al lordo delle detrazioni secondo la relazione :

$RNL_i = RN_j - d$. Quindi abbiamo utilizzato la tavola di raccordo precisata nel punto 1 per individuare il livello di reddito imponibile che determina esattamente il reddito netto (al lordo delle detrazioni) calcolato sulla base della precedente relazione. In termini formali, la procedura seguita equivale a calcolare la seguente funzione:

$$RL_i = \frac{RN_j - d}{(1 - a_i)}$$

dove a_i rappresenta l'aliquota media effettiva del contribuente con un reddito imponibile RL_i .

Il calcolo del reddito imponibile lordo è stato sottoposto alla condizione base per cui il valore delle detrazioni fiscali spettanti deve essere comunque inferiore all'ammontare delle imposte che risulterebbero dai calcoli sopra specificati. Nel caso in cui $T_i < d$ si è posto cioè $RL_i = RN_j$.

4 - L'ultima operazione è stata quella di ricostruire il reddito lordo dell'intero nucleo familiare come somma dei redditi imponibili lordi dei singoli componenti.

Appendice 3 – La scala di equivalenza ISEE

In base a quanto stabilito dal Decreto Legislativo 31 Marzo 1998, N. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate), la scala di equivalenza è così definita:

Numero dei componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

- Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.
- Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.
- Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o di invalidità superiore al 66%.
- Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.