

Senato della Repubblica
6^a Commissione (Finanze e tesoro)

**Audizione preliminare
sulla delega al Governo per riordinare
e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico
(A.S. 1473)**

Testimonianza del Capo del Servizio
Struttura economica della Banca d'Italia

Paolo Sestito

Roma, 11 ottobre 2016

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione Finanze e tesoro del Senato per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione, nell'ambito dell'esame del disegno di legge delega relativo al riordino e al potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico.

Nel confronto internazionale, in Italia le risorse destinate al sostegno delle famiglie con figli appaiono esigue e sbilanciate a favore dei trasferimenti monetari. Le agevolazioni in vigore sono scarsamente coordinate tra loro e trascurano alcuni gruppi di popolazione.

L'Italia è caratterizzata, allo stesso tempo, da un basso tasso di natalità e da una ridotta partecipazione delle madri al mercato del lavoro. Tali fenomeni non dipendono solo dalla inadeguatezza delle politiche di sostegno alla genitorialità e di quelle di conciliazione tra vita familiare e lavorativa. Senz'altro però la ridotta entità delle risorse mobilitate da tali politiche e il loro disegno poco organico vi contribuiscono, e poco efficacemente combattono la povertà, che è in Italia particolarmente diffusa tra i minori, sia rispetto agli altri paesi che alle altre classi di età.

Nel mio intervento riassumerò in primo luogo il quadro attuale delle prestazioni a sostegno delle responsabilità familiari, per poi discutere come esso verrebbe modificato dalle misure prefigurate dal disegno di legge. Proporrò quindi alcuni spunti di riflessione sui principali nodi da sciogliere per un disegno appropriato degli interventi.

1. Gli attuali strumenti di sostegno alle famiglie con figli

Le politiche a favore delle famiglie con figli possono avere una pluralità di obiettivi: sostenere la fecondità; combattere la povertà (particolarmente odiosa tra i minori, incolpevoli e a rischio di risentire negativamente della situazione di povertà anche a più lungo termine); promuovere l'eguaglianza di genere e quindi anche l'occupazione femminile¹. Tale pluralità di obiettivi si riflette spesso in un disegno poco organico delle politiche, che comunque rappresentano una quota circoscritta delle risorse destinate al welfare. Questi due tratti – scarsa organicità e residualità della spesa – sono particolarmente marcati nel caso italiano².

¹ Si veda ad esempio Saraceno, C. (2013), "Family policies", in Greve, B. (ed), *The Routledge Handbook of the welfare state*, Routledge, Londra.

² L'analisi delle radici culturali e politiche di tale ritardo esula dalle finalità di questo intervento. Mi limiterò a rimandare a Saraceno C. e Keck, W. (2010), "Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?", *European Societies*, vol. 12(5), pp. 675-696.

Il nostro welfare è più sbilanciato a tutela dei bisogni tipicamente legati all'età avanzata (pensioni di vecchiaia e anzianità, malattia, disabilità) rispetto agli altri paesi europei (Tavola 1): alla copertura dei bisogni inerenti alla famiglia e ai bambini l'Italia destina invece cumulativamente il 6,7 per cento della propria spesa per protezione sociale (corrispondenti a 375 euro pro capite), meno di quanto spendono, ad esempio, Germania e Francia (rispettivamente l'8,7 e il 10,7 per cento della spesa sociale)³. Predominano, più che negli altri paesi, le misure di sostegno monetario (Fig.1).

Gli strumenti di intervento per il sostegno alla genitorialità si articolano in tre principali categorie: a) misure monetarie, b) congedi parentali, c) fornitura diretta o sovvenzioni al consumo di servizi di cura.

a) Le misure monetarie. – Per quanto riguarda i trasferimenti monetari, in Italia esistono diversi istituti. Le **detrazioni per figli a carico** spettano a tutti i contribuenti; la detrazione in cifra fissa spettante per ogni figlio si annulla ove il reddito individuale del genitore superi i 95.000 euro ed è sfruttabile solo a scomputo dell'imposta lorda che questi deve versare⁴. Di conseguenza, i cosiddetti incapienti non ne beneficiano.

L'assegno al nucleo familiare (ANF) è un sostegno ai lavoratori dipendenti (inclusi i disoccupati beneficiari di sussidi per aver perso un lavoro dipendente) e ai pensionati da lavoro dipendente. Esso è calcolato a seconda della tipologia del nucleo familiare e del numero dei suoi componenti, risultando di importo decrescente, sino ad annullarsi, al crescere del reddito familiare⁵.

L'assegno familiare si configura in modo simile all'ANF, ma è destinato ad alcune categorie di soggetti esclusi da quest'ultimo: coltivatori diretti, coloni, mezzadri, titolari di pensioni a carico delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri).

³ La Tavola considera la classificazione per funzioni (COFOG) della spesa per protezione sociale delle Amministrazioni pubbliche. Il quadro è peraltro confermato se si considerano i dati micro che tengono conto della composizione della popolazione per fasce di età delle famiglie beneficiarie delle varie spese: cfr. Franco, D., Marino, M.R. e Tommasino, P. (2010), "Public transfers and the age profile of poverty in Europe", in AAVV, *Pension reform, fiscal policy and economic performance*, Banca d'Italia. Il fatto che il sistema di welfare italiano protegga in modo relativamente efficace gli anziani e i pensionati è stato sottolineato, tra gli altri, da Franco, D., Marino, M.R. e Tommasino, P. (2008), "Pension Policy and Poverty in Italy: Recent Developments and New Priorities", *Giornale degli Economisti*, vol. 67(2), pp. 119-160.

⁴ In caso di più figli il limite di 95.000 euro va incrementato di 15.000 euro per ciascun figlio successivo al primo (110.000 nel caso di due figli a carico, 125.000 nel caso di tre figli e così via). La detrazione compete a ciascuno dei genitori nella misura del 50%, ma i genitori possono decidere di attribuirla interamente al percettore di reddito più elevato, al fine di evitare di perderla nel caso di incapacienza. La detrazione massima è di 1.220 euro per i figli con meno di 3 anni, 950 euro per i figli con più di 3 anni ed è aumentata di ulteriori 400 euro in caso di figlio portatore di handicap; importi più elevati sono previsti anche per famiglie con almeno 4 figli. Un figlio è considerato a carico se percepisce un reddito complessivo non superiore a 2.840,51 euro.

⁵ Ad esempio, per famiglie con entrambi i genitori l'assegno massimo mensile (ottenibile per redditi familiari sotto 14.383,37 per il 2015 e il 2016) è pari a 137,5 euro se nel nucleo è presente un solo figlio, 258,33 se i figli sono due, 375,00 se i figli sono tre, ecc.; l'assegno decresce con il reddito, fino ad annullarsi a partire dai 70.996,28 euro nel caso di famiglie con un solo figlio, dai 77.785,22 euro per famiglie con due figli, dai 90.902,86 euro per quelle con tre figli, e così via. Importi più generosi sono previsti nel caso di nuclei monoparentali o con componenti inabili.

L'assegno ai nuclei con almeno tre figli minori è un beneficio in cifra fissa concesso dai Comuni e pagato dall'Inps alle famiglie con un ISEE, per il 2015, non superiore a 8.555,99 euro. L'importo è pari in misura intera a euro 141,30 mensili per 13 mensilità. Per il 2016 è previsto un ulteriore beneficio di 500 euro per le famiglie con quattro o più figli (introdotto per la prima volta nel 2015, come misura una tantum).

Il bonus natalità, noto anche come "bonus bebé", è destinato ai nati nel triennio 2015-18 e consiste nell'erogazione di un assegno di 80 euro al mese per ogni figlio alle famiglie con un ISEE inferiore a 25mila euro (innalzato a 160 euro mensili per chi abbia un ISEE inferiore ai 7mila euro), fino al compimento del terzo anno di età del figlio.

In termini di risorse mobilitate, le detrazioni per figli a carico e l'ANF rappresentano di gran lunga i due strumenti più importanti. Le risorse sono in entrambi i casi canalizzate a favore delle famiglie meno abbienti; l'esclusione dei soggetti che non sono lavoratori dipendenti o pensionati da lavoro dipendente dal novero dei beneficiari pone però un problema di equità orizzontale (principio secondo cui a parità di capacità contributiva deve corrispondere uguale trattamento fiscale); inoltre per quanto riguarda le detrazioni, vi è un problema di equità verticale (principio secondo cui devono contribuire meno al bilancio pubblico gli individui con capacità contributiva inferiore), in quanto gli incapienti non possono beneficiarne.

b) I congedi parentali. – Per quanto riguarda i congedi di maternità obbligatoria, l'Italia risulta in linea con i principali paesi europei: le donne italiane hanno diritto a 21,7 settimane di congedo (essendo pagate all'80 per cento, esse sono pari a 17,4 settimane *full-rate equivalent*⁶). Considerando anche la componente volontaria dei congedi parentali, le donne italiane possono assentarsi circa 25 settimane lavorative (in termini *full-rate equivalent*), più delle madri francesi ma meno di quelle scandinave o tedesche.

Viceversa poco generoso è il congedo fruibile esclusivamente dal padre: la legge 92/2012, la cosiddetta "riforma Fornero", aveva introdotto, sperimentalmente per gli anni 2013-15, un giorno di congedo, esteso a due giorni per il 2016, interamente retribuito. Tale congedo, che ha anche la funzione di stimolare la condivisione nella coppia delle responsabilità genitoriali, è alquanto più generoso nei paesi del Nord Europa (in Norvegia i padri possono usufruire di 10 settimane di congedo e in Svezia di 7 e mezza), ma anche in Francia e in Germania (circa 6 settimane). Tali previsioni di legge rispecchiano, senza per l'appunto contrastare, le prassi esistenti nella suddivisione familiare del lavoro domestico: in Italia le donne sposate effettuano 4 ore e mezza al giorno di lavoro domestico, il triplo dei loro partner; tale divario è diminuito nel

⁶ Il congedo *full-rate equivalent* esprime l'estensione del periodo di astensione dall'attività lavorativa se pagato al 100% dell'ultima retribuzione percepita, $FRE = \text{durata del congedo in settimane} * \text{percentuale della retribuzione percepita durante il periodo di astensione}$.

tempo⁷ ma si attesta su un valore ancora elevato rispetto a quanto riscontrato nella maggior parte degli altri paesi europei⁸ (Figura 2).

c) I servizi di cura. – Il nostro paese garantisce ormai a quasi la totalità dei bambini tra i 3 e i 5 anni l'accesso alla scuola dell'infanzia. Viceversa, i servizi per la prima infanzia, destinati ai bambini tra 0 e 2 anni, sono molto meno sviluppati: nel 2014 in Italia solo il 23 per cento dei bambini in questa fascia di età è stato affidato a servizi di cura formali, contro il 28 della media dell'Unione Europea (32 per cento se si restringe l'analisi ai 19 paesi dell'area dell'euro). Nel primo anno di vita meno del 10 per cento dei bambini utilizza servizi di cura (Istituto degli Innocenti, 2014).

I servizi per l'infanzia per i bambini tra 0 e 2 anni sono costituiti principalmente, ma non esclusivamente, dagli asili nido. Sulla base dei dati Istat, fra il 2004 e il 2013 la spesa sostenuta dagli enti pubblici (quasi esclusivamente Comuni) in asili nido è passata da 850 a 1.265 milioni di euro, con una crescita in termini reali di circa il 3 per cento annuo. Durante l'arco di tempo considerato, la quota di domanda soddisfatta dagli asili nido, pubblici o privati convenzionati, rispetto al potenziale bacino di utenza è aumentata di circa tre punti percentuali, dal 9 all'11,9 per cento (nel 2012 era del 12,2); mentre quella coperta dai servizi integrativi⁹ è diminuita di 8 decimi di punto (dal 2,4 all'1,1 per cento). Nel periodo considerato, le regioni che hanno potenziato l'offerta di servizi si situano al Centro-Nord, con un aumento dei divari territoriali. Tuttavia, secondo i dati di Cittadinanzattiva, le lunghe liste d'attesa registrate anche nelle regioni con più alto tasso di presa in carico denotano un'ampia fetta di domanda ancora insoddisfatta¹⁰.

Ad integrare il quadro dei servizi per l'infanzia destinati ai bambini di due anni ci sono altre due opzioni: le Sezioni Primavera, ovvero classi aggiuntive nel quadro della scuola dell'infanzia specificatamente indirizzate ai bambini di questa età, e l'anticipo della scuola dell'infanzia, che prevede la possibilità per i bambini di due anni di accedere direttamente alla prima classe della scuola dell'infanzia, opzione più diffusamente adoperata.

Al fine di favorire la conciliazione dei tempi familiari e lavorativi e incentivare l'uso dei servizi per l'infanzia, la riforma Fornero ha introdotto, in via sperimentale per il triennio 2013-2015 ed esteso al 2016, un contributo economico a vantaggio delle madri lavoratrici, utilizzabile per pagare i servizi di baby-sitting o la retta degli asili nido (pubblici o privati accreditati). Il voucher, pari a un massimo di 600

⁷ Si vedano i dati dell'Indagine sull'Uso del tempo dell'Istat.

⁸ I dati sono tratti dall'*Harmonised European Time Use Survey* (<https://www.h5.scb.se/tus/tus/StatMeanMact1.html>).

⁹ All'offerta tradizionale di asili nido se ne è affiancata una integrativa per la prima infanzia, che comprende i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali.

¹⁰ L'insufficienza dell'offerta di servizi di cura è stata da ultimo acuita dal posponimento dell'età di uscita dal mercato del lavoro, che ha ridotto la disponibilità di cure fornite dai nonni, la modalità di cura extra-genitoriale prevalente. Si veda Bratti, M., Frattini, T. e F. Scervini (2016). "Grandparental Availability for Child Care and Maternal Employment: Pension Reform Evidence from Italy", IZA Discussion paper n. 9979.

euro al mese per non oltre un semestre (300 euro per le lavoratrici autonome), è alternativo al congedo parentale e può essere usufruito, in misura ridotta, anche dalle lavoratrici a tempo parziale. Le madri possono beneficiarne solo se utilizzano strutture iscritte in apposite liste stilate dall'Inps.

2. Il disegno di legge

Nell'ambito delle misure di sostegno monetario, il disegno di legge delega al Governo il compito di sostituire alcune delle misure prima descritte (l'assegno al nucleo familiare, l'assegno familiare, le detrazioni fiscali per minori a carico e l'assegno ai nuclei con almeno tre figli minori) con uno strumento generalizzato per i figli a carico sino ai 26 anni (di ammontare ridotto oltre i 18 anni). Il beneficio sarebbe sfruttabile sotto forma di detrazione d'imposta o trasferimento monetario, intervenendo così anche a favore degli incapienti.

L'intento del disegno di legge, che riprende ipotesi già in passato avanzate¹¹, è quello di superare le caratterizzazioni categoriali delle misure esistenti, ampliando e omogeneizzando le modalità di trattamento delle diverse platee di beneficiari (includendo gli incapienti e i lavoratori autonomi, oggi esclusi ad esempio rispettivamente dalle detrazioni per figli a carico e dagli ANF). L'universalizzazione del sostegno ai figli, che accomunerebbe l'Italia alla maggior parte dei Paesi UE¹², avverrebbe con una sua limitata gradazione sulla base delle condizioni economiche della famiglia.

Nel pensare a un riordino e a una razionalizzazione degli strumenti oggi esistenti, operazione senz'altro utile, è importante considerare che la proposta può interagire con il sostegno alle famiglie indigenti, le scelte di partecipazione delle donne al mercato del lavoro e quelle di fertilità, ingenerando possibili *trade-off*. A tali temi desidero ora volgere l'attenzione, unitamente ad alcune considerazioni in merito all'effetto della proposta sui conti pubblici.

3. I *trade-off* rilevanti

a) Le risorse. – Gli ANF, i cui beneficiari sono oltre 4 milioni, hanno un costo per il bilancio pubblico pari a circa 5,5 miliardi.¹³ Si può stimare che le detrazioni per i minori a carico ammontino a circa 8/9 miliardi¹⁴. A questi importi (e a quelli, di ammontare inferiore, connessi alle altre misure sopra descritte), il disegno di legge aggiunge lo stanziamento di ulteriori 4 miliardi, a valere su risparmi di

¹¹ Cfr. Commissione di studio sull'imposta dei redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie (2008), *Libro bianco sull'imposta dei redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie*.

¹² Si veda Bradshaw, J. (2012). The case for family benefits. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 590-596.

¹³ INPS, Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del 21 luglio 2016.

¹⁴ Nel complesso le detrazioni per i carichi di famiglia, inclusive di quelle per il coniuge a carico, ammontano a circa 13 miliardi, e riguardano circa 12,7 milioni di contribuenti.

spesa pubblica la cui origine non è peraltro individuata compiutamente. Va osservato che essi si pongono in obiettiva competizione con il tuttora esiguo finanziamento delle nuove misure di contrasto della povertà¹⁵. Come è noto, è in corso di approvazione un altro disegno di legge delega per l'introduzione di uno schema di reddito minimo di contrasto alla povertà, anche esso improntato alla logica dell'universalismo selettivo¹⁶. La dote finanziaria stanziata per l'avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è tuttavia molto inferiore a quanto sarebbe necessario per intervenire in modo incisivo sulle famiglie che si trovano in condizioni di maggiore povertà.

Dal punto di vista distributivo quanto prospettato nel disegno di legge oggetto della presente audizione beneficerebbe individui quali i disoccupati di lunga durata e gli inattivi, che in genere non godono in misura significativa né delle detrazioni né degli ANF. Non è invece possibile, al momento, valutare l'impatto per chi ora beneficia di uno degli istituti destinati ad essere accorpati. Elaborazioni dell'INPS¹⁷ suggeriscono che la gran parte dei lavoratori dipendenti (e quindi presumibilmente anche dei pensionati) che attualmente ricevono l'ANF usufruirebbe del nuovo assegno in forma piena (avendo un reddito ISEE inferiore a 50.000 euro); meno chiaro è però il quadro per i contribuenti che oggi beneficiano delle detrazioni ma non dell'ANF.

Tenuto conto delle risorse stanziate e dell'ampiezza della platea di famiglie interessate (in Italia i minorenni sono circa 10 milioni e le persone tra 18 e 26 anni circa 5 milioni), presumibilmente vi sarebbero gruppi di popolazione che vedrebbero una riduzione dei trattamenti rispetto alla situazione attuale, in particolare i lavoratori dipendenti con un reddito medio-basso ma non incapienti. Finanziare con risorse aggiuntive sia il disegno di legge qui in discussione sia le necessità della nuova misura di contrasto alla povertà d'altro canto porrebbe obiettive tensioni nel governo dei conti pubblici.

Più in generale, è da ricordare che raggiungere tutti i minori rischia di destinare poche risorse a quelli in condizioni di povertà assoluta. Trascurando la riduzione (sino all'annullamento completo) del beneficio per le famiglie con ISEE oltre i 50.000 euro¹⁸ e per i figli tra i 18 e i 26 anni, le risorse stanziate implicherebbero un trasferimento pro-capite in molti casi inferiore rispetto all'attuale ANF.

¹⁵ Gli indicatori segnalano che il recente aumento delle famiglie in condizione di povertà ha colpito particolarmente alcune categorie, tra le quali le coppie con figli, ed è aumentata la quota di minori in condizioni di povertà (nel 2015 pari a circa il 10 per cento).

¹⁶ Ho avuto modo di svolgere alcune considerazioni in merito a questo testo lo scorso 4 aprile, presso le Commissioni riunite XI e XII della Camera dei Deputati (Sestito, P. (2016), *Audizione preliminare sulla delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*).

¹⁷ INPS, Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del 21 luglio 2016.

¹⁸ Non esiste una valutazione ufficiale della distribuzione della popolazione di famiglie in base all'ISEE, che è un indicatore che combina reddito e patrimonio e che deve esser dichiarato solo in caso di richiesta di accesso a servizi e trattamenti che usino lo stesso per graduare l'accesso e l'eventuale contribuzione. I più recenti dati del ministero del Lavoro, riferiti alle famiglie che hanno presentato l'ISEE nei primi tre trimestri dello scorso anno, mostrano che in quasi il sessanta per cento dei casi esso è inferiore a 12.000 euro.

L'elevato numero di potenziali beneficiari della misura – che tende a ridurre l'importo pro capite – deriva dall'uso di una soglia ISEE piuttosto alta, oltre la quale il beneficio si riduce e poi si annulla, e dalla considerazione di tutti i giovani sino a 26 anni d'età.

Il riferimento all'ISEE e non al reddito pare di per sé utile, anche alla luce della tuttora elevata evasione fiscale e del fatto che la considerazione dei valori patrimoniali, e in particolare di quelli immobiliari più difficilmente celabili (anche se tuttora ancorati a valori catastali non allineati a quelli di mercato), consente di meglio tenere conto delle condizioni economiche della famiglia. L'uso di una soglia elevata si pone nel solco delle esperienze di altri paesi europei (Germania e paesi scandinavi); d'altro canto, esso è problematico visti gli attuali stringenti vincoli di bilancio. La determinazione precisa della soglia, e più in generale, della graduale riduzione degli importi oltre la stessa, potrebbe utilmente essere lasciata ad approfondimenti successivi e posta in connessione con l'ammontare delle risorse complessivamente rese man mano disponibili.

b) *La durata.* – Il periodo di fruizione del beneficio è lungo nel confronto con le esperienze internazionali. Ad esempio, nel Regno Unito il *Child Tax Credit* è riconosciuto ai genitori con figli con meno di 16 anni (o 20 qualora abbiano intrapreso un percorso di studio) e limiti di età analoghi sono anche previsti in Francia e Spagna (in Germania si può arrivare a 25 anni, ma solo se il figlio è impegnato in attività di studio). Una copertura sufficientemente prolungata è preferibile all'uso di aiuti legati all'evento della nascita, che non riescono a coprire il complessivo costo prospettico di un nuovo nato e difficilmente possono perciò sostenere le scelte di fecondità¹⁹. D'altro canto, una copertura così estesa del ciclo di vita dei figli potrebbe non essere il modo più efficiente di utilizzare le risorse: vi è ampia evidenza del fatto che gli investimenti più produttivi e che maggiormente possono contribuire ad innalzare l'equità delle opportunità sono quelli effettuati nelle fasi iniziali del ciclo di vita di una persona²⁰. In tale prospettiva, potrebbe essere opportuno differenziare l'ammontare del beneficio in base all'età del figlio, ad esempio, limitando il sostegno ai soli minori e prevedendo un assegno meno generoso già oltre una prima fascia d'età.

c) *Gli effetti sull'offerta di lavoro.* – Nel discutere gli effetti sui costi della genitorialità delle misure oggi esistenti e di quelle prospettate è importante tenere anche conto delle ricadute che queste possono avere sull'offerta di lavoro, in particolare di quella femminile. Nell'attuale contesto, strumenti come le detrazioni per figli a carico e gli assegni familiari possono avere una funzione di stimolo all'offerta di lavoro delle madri fintantoché il reddito del singolo individuo e della famiglia nel suo complesso non supera certe soglie; in prossimità di tali soglie, la perdita dei benefici, derivante dai maggiori redditi da

¹⁹ Nel momento in cui vengono introdotti, i benefici legati alla nascita e/o alla presenza di infanti possono contribuire a innalzare le nascite, ma in parte significativa per via di uno stimolo ad anticipare scelte di fecondità comunque già messe in cantiere.

²⁰ Heckman, J. e F. Cunha (2007). "The Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, vol. 97(2), pp. 31-47.

lavoro lordi, può invece disincentivare l'offerta di lavoro del secondo percettore. All'interno della coppia, l'istituto delle detrazioni fiscali per il coniuge a carico genera un più marcato e trasversale effetto di disincentivo all'offerta di lavoro del partner con minori prospettive reddituali (che di solito è la donna): qualora questi iniziasse a lavorare, le detrazioni beneficate dal primo percettore andrebbero perse, specialmente per i percettori di redditi medio-bassi²¹.

La misura ora proposta, non intervenendo sulle detrazioni per coniuge a carico, non eliminerebbe le distorsioni ad esse connesse; meno univoci sono invece gli effetti sull'offerta di lavoro del secondo percettore legati della sostituzione degli altri istituti. Nel caso italiano, in cui sussistono contemporaneamente una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e una bassa fecondità (Figura 3), le misure di sostegno alla genitorialità²² andrebbero disegnate privilegiando strumenti che non abbiano effetti disincentivanti sulla partecipazione e comunque tenendo conto dei possibili effetti di tale tipo che si rischia di ingenerare. Ciò significa privilegiare misure che facilitino l'accesso e/o riducano i costi ai servizi di cura dei minori²³. Nell'ambito dei trasferimenti monetari universali in caso di figli, come la proposta oggetto di discussione, si potrebbe pensare di differenziare il beneficio favorendo le famiglie in cui entrambi i genitori partecipino al mercato del lavoro, così riducendo le distorsioni sull'offerta di lavoro del secondo percettore. Un tale accorgimento sarebbe in linea con l'esperienza di numerosi paesi che affiancano sussidi universali per figli a carico con specifiche agevolazioni per genitori che siano attivi sul mercato del lavoro²⁴. Condizionare l'aiuto monetario allo status occupazionale (occupato o in cerca di lavoro) significherebbe del resto riconoscere che, a parità di reddito familiare, una famiglia con due lavoratori potrebbe avere un

²¹ Si veda Colonna, F. e S. Marcassa (2015). Taxation and labor force participation: The case of Italy, *IZA Journal of Labor Policy*, 4:5 e Marino, M. R., Romanelli, M. e M. Tasso (2016). Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model, Temi di Discussione n. 1084. I lavori presentano esempi di come la struttura degli ANF e delle detrazioni influenzino l'offerta di lavoro del secondo percettore.

²² Naturalmente, le politiche pubbliche non sono l'unica determinante dell'evoluzione della fecondità. Giocano un ruolo decisivo fattori quali l'organizzazione familiare (ad esempio la bassa condivisione dei lavori domestici, evidenziata nella figura 2, che disincentiva le scelte di fecondità delle donne che lavorano) e il funzionamento del mercato del lavoro (ad esempio le rigidità dei modelli organizzativi aziendali, in primis dei regimi relativi agli orari di lavoro, che ostacolano la conciliazione di maternità e opportunità di carriera). È significativo che, in Italia, i giovani raggiungano l'autonomia economica e lascino la famiglia d'origine molto più tardi che altrove (cfr. F. C. Billari e G. Tabellini (2011), "Italians are late: does it matter?", in J. B. Shoven (ed), *Demography and the Economy*, University of Chicago Press, Chicago, Ill). Nel complesso, l'impatto delle politiche per la famiglia e soprattutto dei trasferimenti monetari sulle scelte riproduttive tende ad essere modesto, come ad esempio riconosciuto da OCSE (2011), *Doing Better for Families*, Parigi.

²³ Un esempio di politica che risulta avere innalzato l'offerta di lavoro femminile attraverso una riduzione dei costi di cura è stato l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia per i bambini di due anni, che ha costituito un'alternativa più economica rispetto all'asilo nido. Carta F. e L. Rizzica (2015) "Female employment and pre-kindergarten: on the unintended effects of an Italian reform", Tema di discussione n. 1030, stimano che la possibilità di anticipare l'accesso alla scuola dell'infanzia ha aumentato la partecipazione e l'occupazione delle madri di, rispettivamente, 6 e 5 punti percentuali. Verifiche successive (Dondena Working Paper Series, No. 91) hanno dimostrato che l'accesso anticipato non ha avuto alcun impatto negativo sui risultati cognitivi, misurati in seconda elementare, dei bambini che ne hanno usufruito.

²⁴ Lungo queste linee andavano alcune previsioni del c.d. "Jobs Act" che aveva previsto un potenziamento dei servizi per l'infanzia e la previsione di crediti fiscali per le madri lavoratrici - soluzioni che, secondo la letteratura economica, non deprimono l'offerta di lavoro delle madri, tipicamente più coinvolte nel ruolo di cura. I successivi decreti attuativi si sono però limitati a prevedere un'estensione dei giorni di congedo parentale fruibile a scelta da uno dei due genitori.

benessere inferiore a quello di una famiglia con un solo lavoratore, poiché la prima dovrà sostenere spese per la cura dei figli che la seconda fornisce invece in ambito domestico, migliorando quindi la capacità redistributiva del sistema di tassazione.

4. Conclusioni

L'intento del disegno di legge – semplificare e razionalizzare gli strumenti attualmente volti al sostegno delle famiglie con figli – è condivisibile. L'Italia si allineerebbe alla maggior parte dei Paesi UE, dove il sostegno per i figli è di natura universale e non dipende dalla condizione occupazionale.

Un ridisegno efficace delle politiche familiari richiede però di tenere conto di alcune criticità.

In primo luogo, ricordo che **è in corso di approvazione un altro disegno di legge delega per l'introduzione di uno schema di reddito minimo di contrasto alla povertà**, particolarmente elevata proprio tra i minori, anche esso improntato alla logica dell'universalismo selettivo (SIA). La dote finanziaria stanziata per l'avvio del SIA è tuttavia molto inferiore a quanto sarebbe necessario per ridurre significativamente la povertà assoluta in Italia e **occorre perciò chiedersi, stante gli stringenti vincoli di bilancio, quale delle due misure debba avere priorità.** Più in generale, va ricordato che, data la carenza di risorse, **voler raggiungere tutti i minori rischia di destinare troppe poche risorse a quelli in condizioni di maggior disagio.** Per tenerne conto, **potrebbe essere opportuno concentrare le risorse – differenziando maggiormente gli importi dei benefici sia sulla base delle condizioni economiche della famiglia che in base all'età dei figli.**

In secondo luogo, vanno tenuti in conto i possibili effetti del nuovo e potenziato assegno sulla partecipazione al mercato del lavoro, in particolare da parte del secondo percettore di reddito all'interno della famiglia. **C'è il rischio che, essendo il beneficio legato al reddito familiare, si possa disincentivare la partecipazione, soprattutto femminile.** Una graduazione del beneficio che **favorisca le famiglie in cui entrambi i genitori siano attivi potrebbe tenere conto di tale problema.**

Il riordino dei trasferimenti monetari va infine dibattuto tenendo conto anche delle **altre politiche per la famiglia, nel nostro Paese, tradizionalmente sottodimensionate rispetto ai trasferimenti monetari:** l'offerta pubblica e il sostegno alla domanda di servizi di cura è insufficiente (le strutture esistenti sono poche – come evidenziato dal diffuso razionamento della domanda – e spesso poco flessibili nella loro operatività, in primis nei loro regimi orari); i congedi parentali sono ancora goduti quasi solo dalle madri e poco si fa al fine di stimolare una maggiore condivisione, all'interno della coppia, delle responsabilità genitoriali e di favorire regimi di organizzazione dei ritmi di vita e di lavoro che non agiscano da disincentivo alla fecondità.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1: Spesa delle Amministrazioni pubbliche

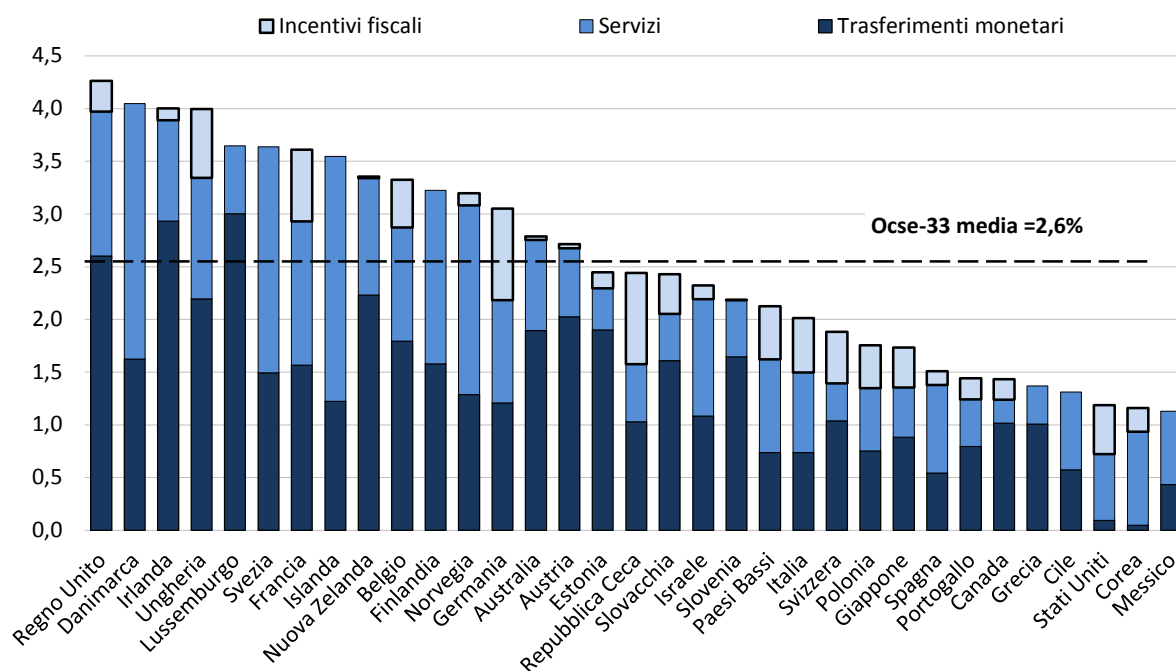
2014	Sanità (1)	Istruzione (1)	Protezione sociale (1)						Altre spese (1) (3)	p. m. Spesa totale (% del PIL)
			Malattia e invalidità	Vecchiaia	Superstiti	Famiglia	Disoccupazione	Abitazioni		
Belgio	14,7	11,4	5,6	16,1	3,4	4,2	4,1	0,4	40,2	55,1
Bulgaria	13,0	9,7	0,6	23,8		6,0	0,2	0,1	46,6	42,1
Repubblica Ceca	18,0	12,2	5,2	18,7	1,5	2,7	0,6	0,7	40,3	42,6
Danimarca	15,6	12,8	8,9	15,0	0,0	8,6	5,6	1,3	32,1	56,0
Germania	16,3	9,7	6,7	20,6	4,2	3,5	4,1	1,0	34,0	44,3
Estonia	13,5	14,7	5,2	17,6	0,2	4,6	2,6	0,1	41,6	38,0
Irlanda	19,9	11,1	6,3	9,6	2,4	5,8	6,5	2,4	36,0	38,3
Grecia	9,3	8,8	3,2	30,7	3,3	1,4	1,3	0,2	41,8	49,9
Spagna	13,7	9,1	5,3	20,6	5,4	1,3	5,6	0,1	38,9	44,5
Francia	14,3	9,6	5,0	23,8	2,8	4,4	3,4	1,6	35,0	57,5
Croazia	13,9	9,8	10,3	13,9	2,8	3,1	0,8	0,1	45,3	48,2
Italia	14,0	7,9	3,5	27,3	5,4	2,8	2,4	0,1	36,7	51,2
Cipro	5,5	11,8	1,1	11,8	2,9	4,7	2,6	0,0	59,7	48,7
Lettonia	10,2	15,8	5,2	19,9	0,0	2,4	1,1	0,3	45,0	37,3
Lituania	15,9	15,5	8,1	17,7	1,0	2,8	1,1	0,2	37,7	34,8
Lussemburgo	11,9	12,2	4,9	25,7	0,0	8,1	3,2	0,1	34,0	42,4
Ungheria	10,0	10,3	6,5	15,0	2,3	4,0	1,0	0,7	50,1	49,9
Malta	13,9	13,5	3,2	18,6	3,8	2,9	1,2	0,3	42,8	43,1
Paesi Bassi	17,4	11,7	10,2	14,8	0,3	2,1	4,0	0,9	38,6	46,2
Austria	15,1	9,5	3,8	25,1	2,9	4,4	2,7	0,1	36,4	52,7
Polonia	11,0	12,5	6,1	21,9	4,3	3,3	1,3	0,1	39,3	42,1
Portogallo	12,1	12,0	2,6	23,1	3,4	2,2	3,0	0,0	41,7	51,7
Romania	11,5	8,6	2,3	25,7	0,2	2,4	0,5	0,0	48,7	34,9
Slovenia	13,2	11,9	4,6	20,3	3,0	4,2	1,5	0,0	41,3	49,8
Slovacchia	4,5	9,9	17,9	17,6	2,1	3,1	0,5	0,0	44,4	41,6
Finlandia	14,3	11,0	8,0	20,9	1,4	5,7	4,4	0,6	33,7	58,1
Svezia	13,6	12,7	8,8	21,2	0,6	4,9	2,7	0,7	34,9	51,8
Regno Unito	17,3	11,8	6,3	19,3	0,1	3,7	0,5	3,1	37,9	43,9
UE (28 paesi)	15,0	10,2	5,9	21,4	2,9	3,6	3,0	1,1	36,8	48,2
Area euro (19 paesi)	14,8	9,7	5,6	22,1	3,7	3,4	3,6	0,8	36,3	49,4

Fonte: elaborazione su datiEurostat(COFOG).

(1): in percentuale della spesa totale.

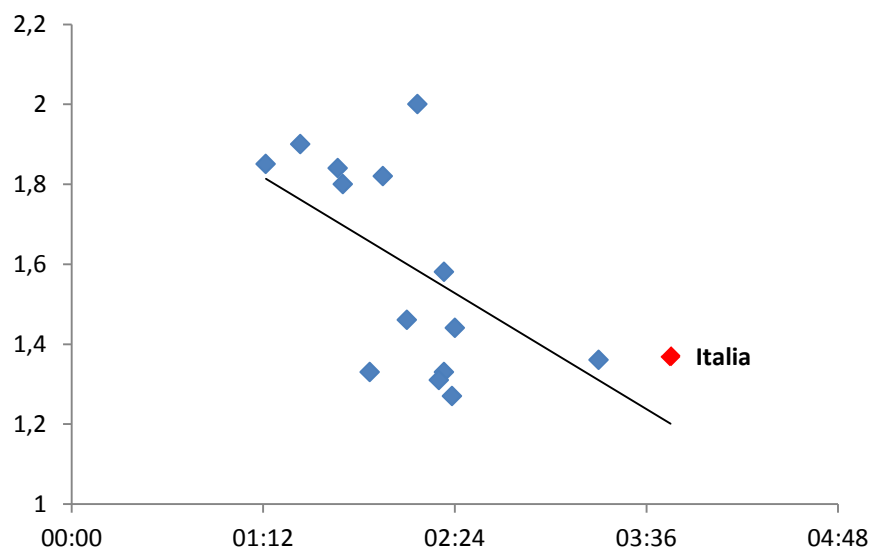
(2) Include la spesa per servizi generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione dell'ambiente, abitazioni ed assetto territoriale, attività ricreative culturali e di culto.

Figura 1: Spesa pubblica in politiche familiari e scomposizione in trasferimenti monetari, incentivi fiscali e servizi, in percentuale del PIL, anno 2011



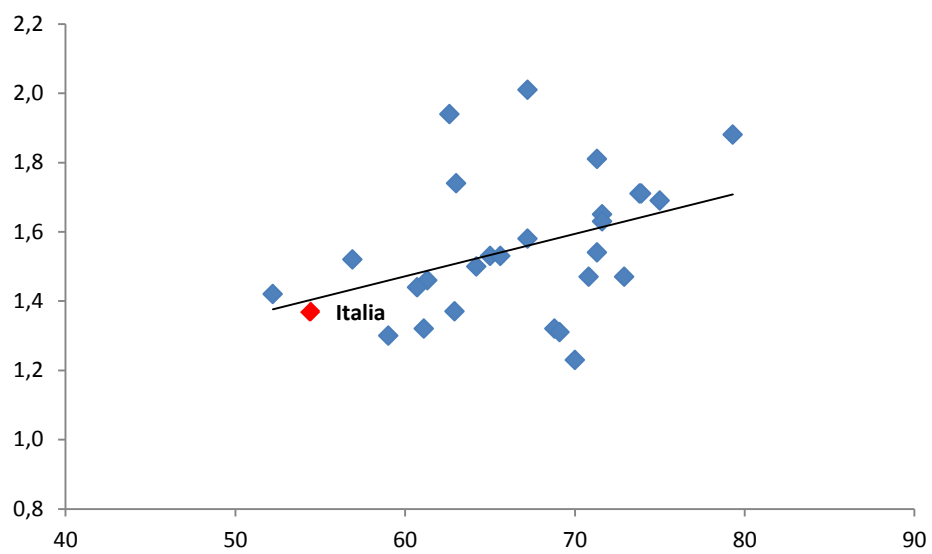
Fonte: OECD Family Database.

Figura 2: Relazione tra tasso di fecondità e differenza di genere nel tempo speso in lavoro domestico



Fonte: Eurostat per il tasso di fecondità (asse verticale), *Harmonised Time Use Survey* per la differenza tra donne e uomini nel tempo impiegato in lavoro domestico misurata in ore e minuti (asse orizzontale). I dati sull'uso del tempo fanno riferimento ad anni diversi e precedenti al 2007. Per comparabilità dei dati, il tasso di fecondità è riferito all'anno 2006.

Figura 3: Relazione tra tasso di fecondità e tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro



Fonte: Eurostat per il tasso di fecondità (asse verticale) e per il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, anno 2014.

