



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

L'assegno unico e universale per i figli:
aspetti di equità ed efficienza

di Nicola Curci e Marco Savegnago

Luglio 2021

Numero

636



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

L'assegno unico e universale per i figli:
aspetti di equità ed efficienza

di Nicola Curci e Marco Savegnago

Numero 636 – Luglio 2021

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI: ASPETTI DI EQUITÀ ED EFFICIENZA

di Nicola Curci* e Marco Savegnago*

Sommario

Il lavoro, basato sul modello di microsimulazione del sistema di tassazione e trasferimenti della Banca d'Italia (BIMic), presenta un'ipotesi di introduzione di un assegno unico e universale per i figli (AUU) e ne valuta gli effetti sulla distribuzione dei redditi (equità) e sui disincentivi monetari all'offerta di lavoro (efficienza), alla luce dei principi stabiliti dalla legge delega recentemente approvata dal Parlamento e delle risorse disponibili per questa misura. Lo schema qui valutato si differenzia dalle proposte finora presentate nel dibattito sull'AUU per un'importante novità: l'introduzione di una maggiorazione dell'assegno legata alla condizione lavorativa dei genitori. Rispetto alla legislazione vigente, la riforma simulata non riduce solo la disuguaglianza dei redditi disponibili, ma anche – per effetto della suddetta maggiorazione – i disincentivi monetari alla partecipazione al mercato del lavoro per le potenziali lavoratrici. Quest'ultimo risultato è particolarmente pronunciato per le famiglie a basso reddito.

Classificazione JEL: H2, D31.

Parole chiave: politiche familiari, redistribuzione, equità, efficienza, microsimulazione.

DOI: 10.32057/0.QEF.2021/0636

Indice

1. Introduzione.....	5
2. I problemi da affrontare nell'attuazione della delega.....	6
3. Il disegno ipotizzato dell'AUU	12
4. Il modello di microsimulazione BIMic e gli indicatori utilizzati	20
5. I risultati della simulazione	22
6. Un confronto con la proposta Arel – Fondazione E. Gorrieri – Alleanza per l'Infanzia	30
7. Conclusioni.....	32
Bibliografia.....	33

* Banca d'Italia, Dipartimento di Economia e statistica, Servizio Struttura Economica

1. Introduzione¹

Con la legge n. 46 del 1° aprile 2021, il Parlamento ha delegato il Governo a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale (AUU). La riforma si propone di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, soprattutto quella femminile. La delega prevede che l'AUU sia progressivo e che la prova dei mezzi si basi sull'ISEE o sue componenti, tenendo conto dei possibili disincentivi al lavoro per il secondo percettore di reddito.

Si tratta di una novità rilevante per il *welfare* italiano che riguarderà circa 7 milioni di famiglie con figli (su un totale di oltre 25,5 milioni di famiglie) e impiegherà risorse pubbliche per circa 20 miliardi. La stesura dei decreti attuativi che dovranno disegnare il nuovo strumento richiede un significativo sforzo di analisi per fornire una robusta valutazione *ex ante* dei suoi potenziali effetti distributivi. In accordo con i principi della legge delega, grande attenzione dovrebbe essere inoltre dedicata a valutarne gli effetti sull'offerta di lavoro, un aspetto particolarmente delicato in un mercato come quello italiano già strutturalmente caratterizzato da una bassa partecipazione femminile.

Nel disegnare l'AUU si pone il difficile compito di tutelare le famiglie con redditi e patrimoni medio-bassi (equità) evitando di inasprire i disincentivi monetari all'offerta di lavoro (efficienza). In primo luogo le scelte effettuate dal Parlamento con la legge delega delineano uno strumento universale e progressivo (in base all'ISEE). L'utilizzo di un indicatore di reddito/patrimonio familiare, se da un lato risponde ad un obiettivo di equità verticale, dall'altro potrebbe disincentivare l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito nella famiglia, prevalentemente di sesso femminile, come implicitamente riconosciuto dalla stessa legge delega che indica di tenere conto di questi aspetti nel disegno della misura. In secondo luogo, la delega indica fra i suoi obiettivi quello, assolutamente condivisibile, di riordinare e semplificare le politiche per la famiglia: il nuovo trasferimento sostituirà infatti una serie di istituti oggi vigenti, introdotti nel tempo per stratificazioni successive senza alcun disegno organico, che presentano un'ampia eterogeneità di fruitori, di metodi di calcolo e di indicatori scelti per la prova dei mezzi. Tuttavia questa razionalizzazione, per quanto giustificata nelle sue motivazioni di fondo, potrebbe penalizzare molte famiglie a basso reddito oggi beneficiarie di questi istituti, sollevando dubbi sulla sua effettiva equità e alimentando resistenze politiche.

Con questo lavoro vogliamo offrire un contributo al dibattito che si sta sviluppando intorno all'AUU, simulando un possibile disegno del nuovo strumento capace di contemperare esigenze di equità e di efficienza. L'analisi è condotta attraverso il modello di microsimulazione del sistema di tassazione e trasferimenti sviluppato dalla Banca d'Italia, BIMic: il disegno dell'AUU qui esposto non rappresenta tuttavia una proposta da parte dell'Istituto, ma semplicemente un'ipotesi da noi elaborata tra le molte, coerenti con la legge delega, che è possibile immaginare. I risultati sono molto incoraggianti: rispetto alla legislazione vigente, l'ipotesi di riforma qui simulata migliora non solo la

¹ Ringraziamo Fabrizio Balassone, Andrea Brandolini, Emanuele Dicarlo, Pasquale Recchia, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Chiara Saraceno, Paolo Sestito, Martino Tasso, Emilio Vadalà e Stefania Zotteri per i commenti ricevuti. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

capacità redistributiva del sistema ma anche gli incentivi all'offerta di lavoro. Se il primo risultato può non essere considerato sorprendente, viste le risorse aggiuntive che la legge di bilancio ha destinato, raggiungere il secondo è più impegnativo. Occorre infatti valutare gli effetti di disincentivo di uno strumento fortemente progressivo (perché orientato all'equità verticale) sull'offerta di lavoro di due categorie specifiche di lavoratori: quelli a basso reddito che, data la progressività della misura, guadagnerebbero di più dalla riforma ma potrebbero essere ancora più esposti a rischi di cadere in una "trappola della povertà"; i potenziali secondi percettori della famiglia, specie se a reddito medio basso, che potrebbero veder disincentivato l'ingresso nel mercato del lavoro per la possibile perdita (o forte riduzione) dell'AUU che ne conseguirebbe.

In principio, per limitare questi effetti di disincentivo si potrebbe prevedere una franchigia per il reddito del secondo percettore nel calcolo dell'ISEE; ne risentirebbe tuttavia l'intento di avere nell'ISEE l'indicatore unico della condizione economica familiare per l'accesso a tutti i benefici pubblici. Nello schema qui valutato abbiamo quindi seguito un'altra strada, che rappresenta un'importante novità rispetto alle posizioni finora emerse nel dibattito: mantenendo l'ISEE come strumento per la prova dei mezzi ai fini dell'AUU, il disegno ipotizzato riconosce una maggiorazione dell'importo alle famiglie di lavoratori con redditi bassi e a quelle in cui entrambi i genitori lavorano²; tale maggiorazione costituirebbe un beneficio per chi lavora e contribuirebbe a contenere il cuneo fiscale, nello spirito di misure come l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) negli Stati Uniti. Oltre che per gli effetti positivi sull'offerta di lavoro questa maggiorazione si giustifica anche come contributo ai maggiori costi che una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorano si trova plausibilmente a dover sostenere per l'accudimento dei figli.

Il lavoro discute nella sezione 2 le sfide che l'attuazione della delega pone al disegno dell'AUU, evidenziando le soluzioni individuate nell'ipotesi di riforma qui valutata. La sezione 3 descrive il disegno dell'assegno da noi simulato, mostrandone i dettagli per alcune famiglie tipo. La sezione 4, di natura metodologica, presenta a grandi linee le caratteristiche del modello di microsimulazione, BIMic, e gli indicatori impiegati per valutare la riforma. La sezione 5 riporta i risultati della simulazione in termini di redistribuzione e di efficienza, fornendo anche indicazioni più precise sulle famiglie avvantaggiate e svantaggiate rispetto allo *status quo*. La sezione 6, allo scopo di illustrare come diverse ipotesi di applicazione della legge delega abbiano effetti differenti sugli indicatori di disuguaglianza ed efficienza, mostra un confronto con l'unica proposta concreta di attuazione dell'AUU a oggi resa pubblica, quella del gruppo di lavoro costituito da Arel, Fondazione Ermanno Gorrieri e Alleanza per l'Infanzia. La sezione 7 offre alcune considerazioni conclusive.

2. I problemi da affrontare nell'attuazione della delega

Il disegno finale dell'AUU deve tenere conto di alcuni vincoli. Innanzitutto deve rispettare i principi indicati dalla legge delega approvata dal Parlamento. Vi è poi un limite di risorse disponibili, dato dalle risorse attualmente dedicate agli istituti che saranno sostituiti o rivisti dall'AUU e dagli

² Un meccanismo con una finalità simile, ma solo limitato al caso in cui entrambi i genitori lavorano, è quello proposto da Baldini et al., 2021, in cui si riconosce una maggiorazione di 500 euro alle famiglie con un secondo percettore di reddito da lavoro. Una maggiorazione in somma fissa, se da un lato è facilmente riconoscibile per le famiglie beneficiarie, dall'altro non tiene conto dell'eterogeneità dei nuclei familiari rispetto al numero di figli e alle condizioni economiche.

stanziamenti previsti con la legge di bilancio per il 2021, per un totale stimabile in circa 20 miliardi. Infine, è ragionevole pensare che con l'introduzione dell'AUU si voglia minimizzare il numero di famiglie caratterizzate da redditi e/o patrimoni medio-bassi che sarebbero svantaggiate dalla riforma.

Dati questi vincoli, si possono enucleare le scelte da fare nell'attuazione concreta della legge delega ossia:

1. come contemperare l'universalismo dell'AUU con la selettività;
2. come tenere conto dell'obiettivo di promuovere l'occupazione – in particolare quella femminile – indicato nella delega, specie alla luce della progressività del nuovo strumento legata all'ISEE;
3. come trattare l'interazione tra l'AUU e il Reddito di cittadinanza (RdC), il principale strumento di lotta alla povertà oggi esistente in Italia;
4. come coniugare la semplicità che riesce a garantire uno strumento unico con la necessità di tutelare tante situazioni diverse oggi coperte da molteplici misure.

Di seguito, prima di presentare nel dettaglio la nostra simulazione, discutiamo ciascuna di queste questioni aperte e diamo conto delle scelte da noi compiute nell'affrontarle. In premessa è utile tenere presente che i gradi di libertà nel disegno dell'AUU sono molto numerosi: quella di seguito riportata è solo una delle possibili applicazioni della legge delega. Inoltre il peso da attribuire all'obiettivo di minimizzare il numero di famiglie svantaggiate dipende dalla funzione di benessere sociale del legislatore. Al di là del merito del disegno qui presentato, questo lavoro rappresenta quindi un contributo di metodo alla scelta finale.

2.1 Universalismo e selettività

La legge delega stabilisce che il nuovo istituto “basato sul principio universalistico” è “attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili (...)” (art. 1, comma 1). Inoltre “l'ammontare dell'assegno (...) è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare” (art. 1, comma 2). La lettura congiunta di queste disposizioni innanzitutto fa emergere la sostanziale novità dell'AUU che, a differenza degli istituti vigenti, non discriminerà più i nuclei familiari a seconda della tipologia lavorativa dei genitori (lavoro dipendente vs altre tipologie). Più complessa appare invece la questione del legame tra AUU e condizione economica del nucleo familiare. La copertura totale delle famiglie con figli è esplicitamente indicata come obiettivo; tuttavia si precisa che essa avverrà “progressivamente” e “nell'ambito delle risorse disponibili”.

Ciò premesso, nel nostro disegno la riduzione dell'importo dell'assegno all'aumentare delle disponibilità economiche della famiglia fa sì che l'AUU si annulli al superamento di 50 mila euro di ISEE (limite sotto il quale si colloca il 90 per cento delle famiglie con figli potenzialmente beneficiari dell'AUU). Questa scelta, dettata dal vincolo di risorse pubbliche destinate alla misura, è volta a tutelare maggiormente le famiglie con ISEE basso. Si sarebbe potuto attribuire alle famiglie con ISEE alto un assegno simbolico (di pochi euro al mese) ma la richiesta da parte di queste famiglie sarebbe probabilmente nulla o quasi, considerati anche gli oneri burocratici connessi all'AUU, come la compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) per il calcolo dell'ISEE.

Un'indicazione di massima sul grado di selettività del disegno proposto può essere desunta dal confronto con un ipotetico AUU ispirato ad un universalismo puro, caratterizzato quindi da una distribuzione egualitaria delle risorse stanziare tra tutti i nuclei familiari potenzialmente beneficiari (circa 7 milioni). Sotto l'ipotesi che l'assegno per i 18-21enni sia pari alla metà di quello dei minorenni, l'importo del trasferimento annuo sarebbe di circa 1.840 euro per ogni minore e di 940 euro per ogni 18-21enne che rispetta i requisiti previsti dalla delega³. In confronto a questo ipotetico assegno, quello da noi simulato comporta una significativa redistribuzione di risorse dal terzo più benestante delle famiglie interessate dalla riforma (quelle con ISEE superiore a 20 mila euro) ai due terzi meno benestanti.

2.2 Incentivi all'offerta di lavoro vs progressività

La legge delega specifica che l'AUU è ispirato anche al criterio della progressività, perseguito mediante l'utilizzo dell'ISEE o di sue componenti ma "tenendo conto (...) dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito del nucleo familiare" (art. 1, comma 2).

L'utilizzo dell'ISEE ai fini della prova dei mezzi – come di qualunque altro indicatore di benessere a livello familiare – è problematico per la promozione dell'occupazione femminile e più in generale nell'incentivare l'offerta di lavoro, come sembra riconoscere la stessa legge delega. Nonostante ciò, nella nostra simulazione abbiamo utilizzato l'ISEE per la determinazione dell'importo del sussidio, riconoscendone il ruolo come indicatore unico della condizione economica delle famiglie per l'accesso alle misure di *welfare*. In particolare abbiamo ipotizzato che l'AUU venga fruito per un ammontare pieno entro una soglia di 15 mila euro di ISEE (corrispondente a circa il valore mediano nella distribuzione delle famiglie italiane potenzialmente interessate dalla riforma) e per un ammontare decrescente all'aumentare dell'ISEE dopo di essa. Dato il vincolo di bilancio, questa scelta risponde a intenti redistributivi, ma comporta un costo in termini di efficienza: le famiglie che hanno un ISEE che si colloca nell'intervallo in cui il sussidio diminuisce fronteggerebbero, *ceteris paribus*, un incremento delle aliquote marginali effettive, che si traduce in maggiori disincentivi all'aumento dell'offerta di lavoro. Con l'obiettivo di contrastare questi effetti abbiamo tuttavia inserito dei correttivi nel disegno ipotizzato.

In particolare, oltre all'AUU base sommariamente descritto sopra, abbiamo previsto una maggiorazione dell'assegno legata alla condizione lavorativa dei genitori. La maggiorazione consta di due componenti: una attribuita a tutte le famiglie a basso reddito con almeno un lavoratore; l'altra attribuita alle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. La prima componente ha lo scopo di aumentare il sostegno alle famiglie più bisognose ma limitando gli effetti negativi sull'offerta di lavoro che questo aiuto maggiorato potrebbe comportare; la seconda è invece uno specifico incentivo all'offerta di lavoro del "secondo percettore", uno degli obiettivi citati nella legge delega, e si somma alla prima.

Più in dettaglio, la prima componente ha un andamento di forma trapezoidale rispetto al reddito totale familiare da lavoro, con un primo tratto ascendente, uno piatto e uno discendente con inclinazione minore rispetto al tratto ascendente. Nel tratto ascendente, un aumento del reddito da

³ Si veda la sezione 3 per i requisiti che i 18-21enni devono rispettare per beneficiare dell'AUU.

lavoro determinerebbe un aumento *anche* del sussidio, contribuendo a ridurre l'aliquota marginale effettiva sul lavoro e a incrementare, di conseguenza, gli incentivi all'offerta di lavoro. Nel tratto piatto un incremento del reddito da lavoro non comporterebbe alcuna variazione nel beneficio, che – limitatamente a quel tratto – sarebbe a tutti gli effetti una *lump sum*: anche in questo caso, non vi sarebbero disincentivi monetari ad aumentare l'offerta di lavoro, che sarebbero quindi limitati al solo tratto discendente. Oltre che incentivare il lavoro nelle fasce di reddito più basse, la parte ascendente della maggiorazione, a cui verosimilmente accederebbero anche lavoratori non a tempo pieno, mira a riconoscere che i costi per la cura dei figli da questi sostenuti sono probabilmente minori rispetto a quelli sostenuti da genitori lavoratori *full-time*.

Questo disegno è ispirato a strumenti per il sostegno delle famiglie di lavoratori a basso reddito in vigore in altri Paesi. L'esempio più noto e più studiato nella letteratura economica è quello dell'EITC statunitense, un credito d'imposta destinato alle famiglie con figli e redditi da lavoro bassi. Il programma, introdotto nel 1975, è stato poi potenziato ed esteso in diverse fasi⁴. Il disegno dell'EITC è trapezoidale, con un andamento simile a quello della maggiorazione qui in discussione⁵.

La seconda componente della maggiorazione, quella legata alla presenza del “secondo percettore”, è meno concentrata sui redditi medio bassi della precedente, sebbene diminuisca anch'essa all'aumentare del reddito da lavoro familiare. Tale riduzione è motivata, da un lato, dal vincolo di bilancio; dall'altro, dall'esigenza di concentrare il premio sulle famiglie dove la partecipazione femminile al lavoro è inferiore e dove è quindi lecito attendersi che tale incentivo eserciti maggiormente i propri effetti.

A nostra conoscenza non ci sono nelle principali economie dell'area dell'euro strumenti di incentivazione per l'offerta di lavoro del secondo percettore come quello qui simulato. Tuttavia la peculiare situazione italiana, con un tasso di occupazione femminile particolarmente basso, potrebbe motivare l'introduzione di un meccanismo di questo tipo che non penalizza l'offerta di lavoro regolare, specie per le famiglie nella parte bassa della distribuzione.

2.3 L'interazione con il RdC

La legge delega afferma che l'AUU “è pienamente compatibile con la fruizione del reddito di cittadinanza (...) ed è corrisposto congiuntamente con esso”; inoltre “nella determinazione

⁴ Gli effetti dell'EITC sull'occupazione sono stati a lungo studiati dalla letteratura economica. Molti autori fino al primo decennio degli anni duemila stimavano effetti positivi della misura sull'offerta di lavoro lungo il margine estensivo, specie per le donne single con figli (cfr. Eissa e Liebman, 1996). Più recentemente Kleven (2020) ha offerto un'interpretazione alternativa a questi risultati, sostenendo che gli effetti sull'occupazione che sono stati attribuiti alle successive riforme dell'EITC sono in realtà spiegati da fattori macroeconomici e da altri coevi cambiamenti degli strumenti di welfare.

⁵ Per una famiglia con due figli eleggibili, il sussidio aumenta di 40 centesimi ogni dollaro aggiuntivo guadagnato fino a 14.800 dollari di reddito da lavoro familiare, con un ammontare massimo di 5.920 dollari (*phasing-in*); tra 14.800 e 25.220 dollari di reddito da lavoro il sussidio rimane fisso a 5.920 dollari (*plateau*); tra 25.220 e 53.330 dollari il sussidio scende di 21 centesimi per ogni dollaro aggiuntivo di reddito fino ad annullarsi (*phasing-out*; si veda Congressional Research Service, 2021). A titolo di confronto, nella nostra simulazione dell'AUU, per la stessa tipologia di famiglia il *phasing-in* inizierebbe a 4.920 euro di reddito da lavoro familiare e terminerebbe a 14.760 euro con un aumento di 7,3 centesimi per ogni euro aggiuntivo fino ad un massimo di 720 euro; il *plateau* sarebbe compreso tra 14.760 euro e 24.600 euro; il *phasing-out* inizierebbe da 24.600 euro e terminerebbe a 36.900 euro con una riduzione del sussidio di 5,85 centesimi ogni euro aggiuntivo di reddito. Pertanto, il nostro meccanismo presenta tassi più bassi e quindi effetti di incentivo/disincentivo più limitati dell'EITC.

dell'ammontare complessivo si tiene eventualmente conto della quota del beneficio economico del reddito di cittadinanza attribuibile ai componenti di minore età presenti nel nucleo familiare, sulla base dei parametri della scala di equivalenza (...)” (art. 1, comma 2).

La delega riconosce pertanto l'esistenza di un problema legato all'interazione tra la nuova misura e il RdC. In teoria si possono identificare molte soluzioni intermedie tra due estremi opposti. Il primo estremo è costituito dal caso in cui l'importo dell'AUU entri nella determinazione del reddito familiare ai fini del calcolo del RdC: in pratica, quanto più alto è l'AUU tanto minore sarebbe il RdC. Questa soluzione di completa sostituibilità tra le due misure sarebbe coerente con la natura del RdC come reddito minimo ma potrebbe risultare eccessivamente penalizzante per queste famiglie bisognose a cui, in pratica, non sarebbe destinata nessuna risorsa aggiuntiva tra quelle messe in campo per l'AUU. All'estremo opposto si collocherebbe la soluzione della completa additività tra il RdC vigente e il nuovo sussidio: questa soluzione, molto favorevole ai percettori di RdC, potrebbe comportare tuttavia un inasprimento dei rischi di trappola della povertà implicita nell'RdC oltre ad apparire non del tutto in linea con l'indicazione della legge delega.

Nella nostra simulazione abbiamo scelto una strada intermedia (parziale additività), che consiste nell'esclusione sia dell'AUU dalla determinazione del reddito familiare ai fini del calcolo dell'RdC sia dei figli destinatari dell'AUU dal computo della scala di equivalenza rilevante per il RdC. La riforma è sempre vantaggiosa per le famiglie percettrici di RdC con figli minori perché l'importo dell'AUU è superiore al valore massimo di RdC dovuto alla presenza di un figlio minore. Al contrario può essere svantaggiosa per quelle con figli maggiorenni, poiché nella scala di equivalenza che determina l'importo del RdC i figli maggiorenni hanno un peso doppio rispetto a quelli minorenni mentre la legge delega per l'AUU prevede che i secondi ricevano un assegno maggiorato rispetto ai primi. Per evitare questa penalizzazione abbiamo previsto una clausola di salvaguardia che compensi della eventuale perdita di reddito disponibile le famiglie che percepiscono l'RdC e hanno figli di età compresa tra 18 e 20 anni nell'anno precedente all'avvio della riforma.

2.4 Semplicità del disegno e tutela di tutte le situazioni oggi protette

La legge delega prevede che con l'istituzione dell'AUU vengano “gradualmente” superate o soppresse una serie di misure attualmente in vigore, ossia l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre

figli minori⁶, l'assegno di natalità (il cosiddetto bonus bebè)⁷, il premio alla nascita⁸ e il fondo di sostegno alla natalità⁹. Lo stesso delega prevede inoltre la graduale soppressione “nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale” delle detrazioni Irpef per figli a carico¹⁰ e degli assegni al nucleo familiare (ANF), riconoscendo quindi che il superamento di questi istituti è più problematico, per la loro interazione anche con il sistema fiscale (art. 3, comma 1).

Queste misure destinate alla soppressione incidono su uno spettro eterogeneo di situazioni. Le detrazioni per figli a carico sono l'istituto quantitativamente più rilevante: operando tramite l'Irpef, non sono fruite dai percettori di redditi molto bassi che si trovano sotto la soglia di capienza dell'imposta; esse peraltro variano a seconda della tipologia di reddito del contribuente. Gli ANF sono destinati solo ai lavoratori dipendenti e, a differenza delle detrazioni Irpef, dipendono dal reddito familiare. L'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e il bonus bebè dipendono invece dall'ISEE. Una tale eterogeneità rende evidente il vantaggio di sostituire tante misure con una sola, come intende fare la riforma; allo stesso tempo però complica il disegno della nuova misura che, dato il vincolo di bilancio, deve contemperare l'obiettivo della semplificazione con la copertura oggi garantita a tante situazioni familiari caratterizzate da redditi bassi.

Da più parti è stata indicata come possibile via d'uscita una clausola di salvaguardia generale: le situazioni di svantaggio rispetto alla legislazione vigente che il legislatore dovesse considerare meritevoli di tutela potrebbero essere sanate prevedendo che ogni famiglia scelga tra la legislazione vigente e quella post-riforma a seconda della convenienza, almeno per un certo numero di anni dopo l'entrata in vigore del nuovo assegno. Una tale clausola si scontrerebbe tuttavia con notevoli problemi. Innanzitutto accrescerebbe enormemente il carico amministrativo connesso con il nuovo assetto, in quanto richiederebbe di mantenere contestualmente operativi due regimi; inoltre allungherebbe i tempi dell'entrata a regime della riforma (anche oltre quanto inizialmente previsto dato il rischio che si creino pressioni per prorogare il periodo di vigenza della clausola stessa).

⁶ L'assegno, concesso su domanda dai Comuni e pagato dall'INPS, per il 2021 è riconosciuto alle famiglie con ISEE inferiore a 8.788,99 euro e ammonta a 1.886,82 euro annui (145,14 euro per 13 mensilità).

⁷ Il bonus bebè, istituito inizialmente con la legge di bilancio per il 2015, prevedeva che per ciascun figlio nato o adottato nel triennio 2015-17 spettasse un bonus fino al compimento del terzo anno di età (o fino a tre anni dall'ingresso nel nucleo). Il bonus ammontava a 160 euro mensili per le famiglie con ISEE fino a 7 mila euro e scendeva a 80 euro per quelle con ISEE compreso tra 7 e 25 mila euro. Oltre tale soglia nulla spettava. La legge di bilancio per il 2018 aveva prorogato il bonus anche per i nati in quell'anno, riducendone però la durata al solo primo anno in famiglia del minore. Un'ulteriore proroga di un anno è stata concessa con la legge di bilancio per il 2019, sempre limitata ad un anno in famiglia del minore, prevedendo come novità una maggiorazione del 20 per cento qualora il bambino fosse successivo al primo. Infine per i nati nel 2020, la legge di bilancio per quell'anno ha reso universalistico il beneficio, stabilendo che l'importo mensile del bonus ammontasse a 160 euro per ISEE inferiori a 7 mila euro, a 120 euro per ISEE compresi tra 7 e 40 mila euro e a 80 euro per ISEE più alti. È stato confermato l'incremento del 20 per cento per i figli successivi al primo. La legge di bilancio 2021 ha esteso lo stesso impianto del 2020 anche per i nati nell'anno in corso.

⁸ Consiste in un assegno *una tantum* di importo pari a 800 euro, corrisposto dall'INPS per la nascita o l'adozione di un minore a partire dal 1° gennaio 2017.

⁹ Con la legge di bilancio per il 2017 è stato istituito tale Fondo presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, volto a garantire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli, nati o adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017, attraverso il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari.

¹⁰ La legge non specifica se sono destinate ad essere abolite tutte le detrazioni per figli a carico o solo quelle che spettano per la presenza nel nucleo dei figli che saranno beneficiari dell'AUU. La differenza rileva in quanto per le detrazioni Irpef non c'è un limite di età per essere considerato figlio a carico ma solo un limite di reddito da non superare (4.000 euro se il figlio è minore di 24 anni; 2840,51 euro se maggiore). Nella nostra simulazione abbiamo abolito la detrazione solo per i figli a carico destinatari di AUU.

Nella nostra ipotesi abbiamo scelto una strada diversa minimizzando notevolmente le situazioni di svantaggio rispetto allo *status quo*¹¹, al costo di rendere leggermente più articolato il disegno della misura. In aggiunta all'AUU base, l'ipotesi qui simulata prevede due tipi di maggiorazioni: oltre a quella legata alla condizione lavorativa dei genitori (già discussa sopra), anche una per le famiglie più numerose.

Tra quelle con ISEE medio-basso, con questo disegno restano svantaggiate rispetto alla legislazione vigente due tipologie molto ben definite di famiglie: i titolari di RdC con figli tra 18 e 21 anni; le famiglie delle classi di ISEE più basse che percepiscono il bonus bebè. Solo per queste due tipologie l'ipotesi di riforma qui valutata prevede una clausola di salvaguardia (per la prima tipologia, già discussa nella sezione 2.3) che, rispetto a una clausola generale, riduce l'entità delle spese soggette a rischi di proroga e ha una gestione amministrativa più semplice poiché sia il RdC sia il bonus bebè sono erogati dall'INPS.

3. Il disegno ipotizzato dell'AUU

Come già accennato, lo schema di AUU qui considerato è composto da tre elementi: un AUU base (uguale per ogni figlio della stessa fascia di età e decrescente all'aumentare dell'ISEE, da un certo livello in poi); una maggiorazione per le famiglie numerose; una maggiorazione legata alla condizione lavorativa dei genitori. L'importo dell'assegno sarebbe quindi dato dalla somma di queste tre componenti:

$$\text{AUU} = (\text{AUU base}) + (\text{maggiorazione per famiglie numerose}) \\ + (\text{maggiorazione per condizione lavorativa dei genitori})$$

Come previsto dalla legge delega, la platea dei beneficiari è costituita dalle famiglie con figli minori di 21 anni: mentre per i figli minori di 18 anni non ci sono cause di esclusione, per quelli di età compresa tra i 18 e i 21 anni, l'accesso all'AUU è riconosciuto solo se si tratta di studenti o tirocinanti/lavoratori con redditi complessivi bassi¹² o disoccupati/in cerca di prima occupazione.

L'AUU base

L'assegno base è in somma fissa e varia a seconda dell'età di ogni figlio; esso è pari a:

- 2.760 euro (230 euro mensili) per i figli con meno di 3 anni;
- 1.800 euro (150 euro mensili) per i figli di età compresa tra 3 e 17 anni;
- 900 euro (75 euro mensili) per i figli maggiorenni fino a 21 anni.

Questi importi sono riconosciuti pienamente per le famiglie con ISEE fino a 15 mila euro; per quelle con ISEE superiore, decrescono linearmente fino ad annullarsi a 50 mila euro.

¹¹ Al netto dei nuclei con ISEE superiore a 50 mila euro, che, visto il disegno da noi scelto e motivato nella sezione 2.1, sono svantaggiati se percettori di redditi soggetti a Irpef inferiori alla soglia oltre la quale le detrazioni per figli si annullano (soglia pari a 95 mila euro per un figlio, incrementata di 15 mila euro per ogni figlio aggiuntivo).

¹² Nella simulazione si considerano tali i redditi imponibili ai fini Irpef inferiori alla soglia di 4.000 euro annui, oltre la quale non si può più essere considerato a carico ai fini dell'imposta sui redditi.

L'importo più elevato per i figli con meno di 3 anni intende tutelare, almeno in parte, le medesime condizioni familiari oggi protette da una maggiorazione sulle detrazioni Irpef per figli a carico¹³ e dal bonus bebè (sebbene gli importi di quest'ultimo siano tali da richiedere un'esplicita clausola di salvaguardia, come anticipato nella sezione precedente e spiegato più in dettaglio successivamente).

La maggiorazione per le famiglie numerose

La maggiorazione per le famiglie numerose nell'AUU mira a garantire un sostegno specifico alle famiglie numerose con ISEE medio-basso, oggi tutelate dall'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e dalla maggiorazione delle detrazioni Irpef per le famiglie con quattro o più figli¹⁴. Nella nostra simulazione:

- le famiglie con 3 figli beneficiari di AUU godono di una maggiorazione pari a 2.040 euro annui (170 euro);
- le famiglie con 4 o più figli beneficiari di AUU godono di una maggiorazione di 2.760 euro annui (230 euro).

Questa maggiorazione è riconosciuta in misura piena alle famiglie con ISEE inferiore a 15 mila euro; superata questa soglia, la maggiorazione decresce linearmente fino ad annullarsi a 25 mila euro.

La maggiorazione per condizione lavorativa dei genitori

Per contenere eventuali effetti negativi sull'offerta di lavoro, specie di quegli individui che vivono nelle famiglie economicamente più svantaggiate, è prevista una maggiorazione dell'AUU legata alla condizione lavorativa dei genitori. Come già discusso nella sezione 2.2, questa maggiorazione consente di migliorare il disegno dell'AUU sia in termini di equità sia in termini di efficienza: riconosce infatti che la cura dei figli può essere più onerosa per le famiglie con genitori lavoratori e promuove l'offerta di lavoro per gli adulti nelle famiglie con figli.

La condizione necessaria per avere accesso alla maggiorazione è che almeno uno dei due genitori sia lavoratore. Nella nostra simulazione, la condizione di lavoratore è riconosciuta quando il genitore è titolare di redditi da lavoro dipendente¹⁵, autonomo, da impresa o da collaborazione purché nel complesso questi superino (una volta rapportati al numero di mesi di attività) una soglia di 670 euro al mese. Tale soglia è posta per evitare eventuali comportamenti opportunistici.

La maggiorazione consta di due componenti, entrambe riconosciute come incremento percentuale dell'importo dato dalla somma dell'AUU base e della maggiorazione per famiglie numerose. Le due componenti sono cumulabili tra loro. L'entità dell'incremento dipende dal reddito da lavoro (come sopra definito) familiare equivalente¹⁶. Per l'equivalenza si utilizza la stessa scala prevista per l'ISEE:

¹³ La detrazione Irpef per figli a carico con meno di 3 anni supera di 270 euro annui quella per gli altri figli.

¹⁴ Per queste famiglie, la detrazione è aumentata fino a 200 euro per ogni figlio a partire dal primo.

¹⁵ Rientrano in questa categoria anche i percettori di indennità in costanza di rapporto di lavoro, come la CIG.

¹⁶ Non si è utilizzato l'ISEE per identificare i beneficiari di questa maggiorazione in quanto tale indicatore considera anche tutti i redditi diversi da quelli di lavoro e il patrimonio: sarebbe pertanto venuto meno l'effetto incentivante sull'offerta di lavoro.

questa scelta favorisce le famiglie con due percettori, perché in questo caso è previsto un aumento della scala di equivalenza ISEE di 0,2 punti.

L'incremento percentuale della prima componente è riconosciuto a tutte le famiglie con almeno un lavoratore e:

- è nullo per redditi da lavoro familiare equivalente fino a 2 mila euro;
- cresce linearmente fino al 20 per cento, per redditi da lavoro familiare equivalente compresi tra 2 e 6 mila euro (tratto ascendente);
- rimane fisso al 20 per cento per redditi compresi tra 6 e 10 mila euro (tratto piatto);
- scende linearmente fino ad annullarsi per redditi compresi tra 10 e 15 mila euro (tratto discendente);
- è nullo per redditi superiori a 15 mila euro.

Questo peculiare andamento trapezoidale ha l'obiettivo di sostenere le famiglie con ISEE basso limitando gli effetti negativi sull'offerta di lavoro per questa fascia di popolazione¹⁷. Il peculiare andamento ascendente fino a 6 mila euro di reddito familiare equivalente riconosce che, fino a quella soglia, è verosimile che l'impegno lavorativo dei genitori sia inferiore a quello tipico di un lavoratore *full-time* e i costi per la cura dei figli siano pertanto minori.

La seconda componente si applica quando lavorano entrambi i genitori¹⁸. Anch'essa è riconosciuta come incremento percentuale della somma dell'AUU base e della maggiorazione per famiglie numerose. Tale incremento:

- è pari al 20 per cento per redditi da lavoro familiare equivalente fino a 15 mila euro;
- decresce linearmente fino ad annullarsi per redditi da lavoro familiare equivalente compresi tra 15 e 50 mila euro;
- è pari a zero per redditi da lavoro familiare equivalente superiore a 50 mila euro.

È importante sottolineare che i livelli di reddito utilizzati per il calcolo delle maggiorazioni sono espressi in termini equivalenti: il corrispondente valore nominale è sensibilmente più elevato e varia, ovviamente, rispetto alla composizione familiare e alla presenza del secondo percettore per effetto della diversa scala di equivalenza ISEE che si applica nei diversi casi. Così, ad esempio, il massimo incremento per le famiglie con almeno un lavoratore spetta per redditi da lavoro equivalenti compresi tra 6 e 10 mila euro (tratto piatto), che corrispondono a redditi effettivi compresi tra circa 15 e 25 mila euro per una famiglia con due figli e un percettore di reddito, e tra circa 17 e 27 mila per una

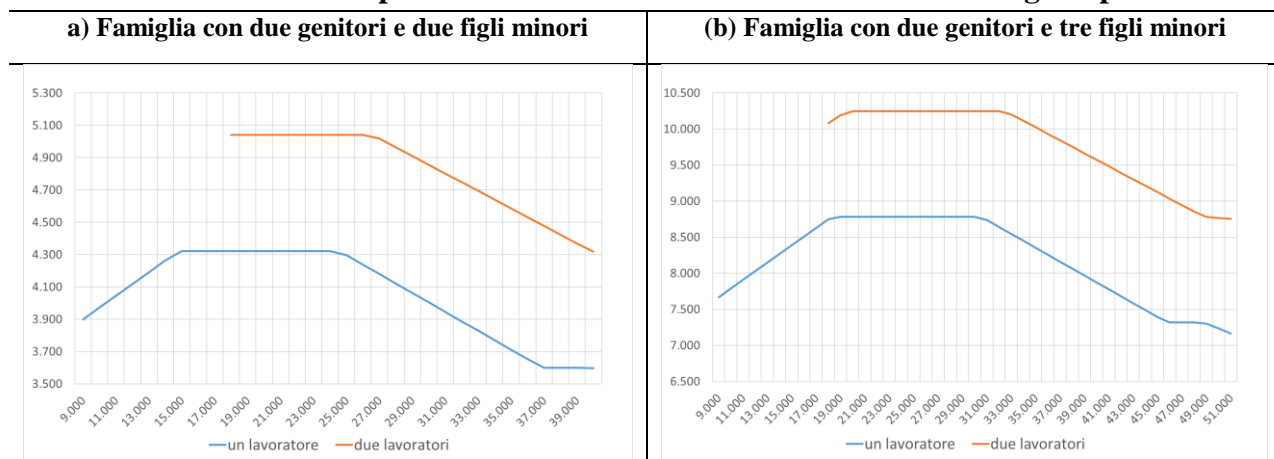
¹⁷ A titolo di esempio, una famiglia con due figli minori e reddito da lavoro familiare equivalente di 5 mila euro (corrispondente in questo caso a un reddito da lavoro di 12.300 euro) percepirebbe un AUU di 4.275 euro (3.800 euro della parte base più la maggiorazione per la condizione lavorativa pari al 18,75 per cento della parte base); se aumentasse il suo reddito da lavoro di 2.460 euro fino a 14.760 euro (cioè fino a un reddito familiare equivalente di 6 mila euro), oltre al maggior reddito, percepirebbe anche un AUU di 4.750 euro (poiché avrebbe una maggiorazione pari al 25 per cento dell'importo base), ossia 425 euro in più di prima, con un aumento complessivo del reddito (al lordo delle imposte) di 2.935 euro. Si veda anche la discussione nella sezione 2.2.

¹⁸ Tale maggiorazione potrebbe essere estesa, in tutto o in parte, al caso di genitori *single*, implicitamente riconoscendo che i costi associati per l'accudimento dei figli per questa tipologia di famiglia sono assimilabili a quelli di una famiglia in cui entrambi i genitori lavorano. Al momento, il disegno di AUU simulato in questo lavoro non include tale estensione.

famiglia con due figli e due percettori. La Figura 1 rappresenta, oltre al caso di questa famiglia tipo, anche quella con tre figli minori.

Figura 1

AUU annuo per reddito da lavoro familiare totale: due famiglie tipo



Nota: i figli sono di età compresa tra 3 e 17 anni e i genitori lavorano per 12 mesi. Nel caso di due percettori, si ipotizza che il reddito totale familiare si divida equamente tra i due; dato il vincolo imposto dalla soglia minima di 670 euro mensili di reddito percepito per essere definiti lavoratori, il reddito familiare minimo considerato in questo esempio è di 18 mila euro.

La Tavola 1 fornisce ulteriori dettagli per capire meglio il funzionamento delle maggiorazioni legate alla condizione lavorativa dei genitori. È costruita su una famiglia tipo composta da due genitori e due figli di età compresa tra 3 e 17 anni¹⁹. Si consideri il caso di un reddito da lavoro familiare totale di 24 mila euro (terza riga). Questo corrisponde a un reddito familiare equivalente di 9.756 euro se lavora solo un genitore e di 9.023 euro se lavorano entrambi i genitori, in quanto la scala di equivalenza ISEE usata per il calcolo è pari a 2,46 nel primo caso e 2,66 nel secondo caso. Si noti anche che l'ISEE è più basso del reddito familiare equivalente, per effetto della deduzione per i redditi da lavoro dipendente prevista ai fini ISEE²⁰. In questo caso, l'AUU è pari a 4.320 euro se lavora un solo genitore e a 5.040 euro se lavorano entrambi, rispettivamente il 20 e il 40 per cento in più dell'AUU base (ossia 3.600 euro, che spetterebbe qualora non ci fossero in famiglia redditi da lavoro). Dalle ultime due colonne della tavola si evince che l'incremento rispetto all'AUU base si annulla da 37 mila euro di reddito da lavoro familiare in poi, se lavora un solo genitore²¹; se lavorano entrambi tuttavia, a quel livello di reddito familiare l'incremento rispetto all'AUU base è ancora del 24,4 per cento (si annullerà solo a 50 mila euro di reddito familiare).

L'effetto sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro del secondo percettore può essere desunto anche attraverso un secondo esempio. Supponiamo che in una famiglia monoreddito con due figli minori il reddito da lavoro sia pari a 25 mila euro e, pertanto, che l'AUU spettante ammonti a 4.297 euro. Se, per ipotesi, la famiglia potesse aumentare il proprio reddito da lavoro di 10 mila euro, qualora a farlo fosse il solo percettore precedente, l'AUU si ridurrebbe di quasi 600 euro (a 3.711

¹⁹ Si ipotizza che la famiglia abbia componenti dell'ISEE diverse dai redditi da lavoro nulli.

²⁰ La deduzione è pari al 20 per cento del reddito da lavoro dipendente fino a un massimo di 3.000 euro.

²¹ A titolo di confronto (sezione 2.2), si ricordi che l'EITC americano per una famiglia di questa tipologia si annulla a 53.330 dollari.

euro); qualora i 10 mila euro aggiuntivi fossero guadagnati da un secondo percettore, l'AUU aumenterebbe di quasi 300 euro (a 4.585 euro).

Tavola 1

La maggiorazione per la condizione lavorativa: una famiglia con due genitori e due figli

Reddito da lavoro familiare totale	Reddito da lavoro familiare equivalente		ISEE ³		AUU		Incremento percentuale rispetto a AUU base	
	un lavoratore ¹	due lavoratori ²	un lavoratore ¹	due lavoratori ²	un lavoratore	due lavoratori	un lavoratore	due lavoratori
22.000	8.943	8.271	7.724	6.617	4.320	5.040	20,0	40,0
23.000	9.350	8.647	8.130	6.917	4.320	5.040	20,0	40,0
24.000	9.756	9.023	8.537	7.218	4.320	5.040	20,0	40,0
25.000	10.163	9.398	8.943	7.519	4.297	5.040	19,3	40,0
26.000	10.569	9.774	9.350	7.820	4.238	5.040	17,7	40,0
27.000	10.976	10.150	9.756	8.120	4.180	5.018	16,1	39,4
28.000	11.382	10.526	10.163	8.421	4.121	4.964	14,5	37,9
29.000	11.789	10.902	10.569	8.722	4.062	4.910	12,8	36,4
30.000	12.195	11.278	10.976	9.023	4.004	4.856	11,2	34,9
31.000	12.602	11.654	11.382	9.398	3.945	4.802	9,6	33,4
32.000	13.008	12.030	11.789	9.774	3.887	4.748	8,0	31,9
33.000	13.415	12.406	12.195	10.150	3.828	4.694	6,3	30,4
34.000	13.821	12.782	12.602	10.526	3.770	4.639	4,7	28,9
35.000	14.228	13.158	13.008	10.902	3.711	4.585	3,1	27,4
36.000	14.634	13.534	13.415	11.278	3.653	4.531	1,5	25,9
37.000	15.041	13.910	13.821	11.654	3.600	4.477	0,0	24,4
38.000	15.447	14.286	14.228	12.030	3.600	4.423	0,0	22,9
39.000	15.854	14.662	14.634	12.406	3.600	4.369	0,0	21,4
40.000	16.260	15.038	15.041	12.782	3.596	4.319	0,0	20,0

¹ La scala di equivalenza ISEE, utilizzata per l'equivalenza, è pari a 2,46.

² Si ipotizza che il reddito da lavoro familiare totale sia diviso equamente tra i due genitori lavoratori. La scala di equivalenza ISEE, utilizzata per l'equivalenza, è in questo caso pari a 2,66.

³ Per il calcolo dell'ISEE, si ipotizza che la famiglia non disponga di altre risorse oltre il reddito da lavoro.

L'interazione tra AUU e RdC

Come spiegato nella sezione 2.3, nella nostra simulazione l'interazione tra AUU e RdC è gestita scegliendo una parziale additività: le famiglie con figli eleggibili per l'AUU e con i requisiti reddituali e patrimoniali in regola per accedere al RdC percepiscono l'AUU pieno, secondo tutte le regole del nuovo strumento, ma – per rispettare il dettato della delega – l'importo del RdC viene ridotto, escludendo gli incrementi per i figli eleggibili all'AUU dal calcolo della scala di equivalenza utile per l'individuazione del livello di reddito integrato dall'RdC.

Nella Tavola 2 esemplifichiamo gli effetti di questa ipotesi per una situazione familiare costituita da due genitori (entrambi non lavoratori) e 1, 2 o 3 figli minori, facendo variare al contempo il reddito familiare rilevante ai fini del RdC (da 0 a 12 mila euro). Il RdC dopo l'introduzione dell'AUU, a parità di reddito familiare, non aumenta più all'aumentare dei minori presenti in famiglia poiché la presenza di costoro ora viene "tutelata" dall'AUU. Pertanto il nuovo RdC è più basso del precedente di un ammontare (fisso al crescere del reddito) di 1.200 euro per figlio minore (fino al terzo), di altri 600 euro per il quarto figlio e di 0 dal quinto figlio in poi²². A fronte di questo ammanco, la famiglia titolare di RdC percepirà l'AUU riportato in tabella che è sempre superiore alla perdita subita di RdC:

²² L'andamento decrescente dell'ammanco per figlio minore dal quarto in poi è dovuto al limite massimo della scala di equivalenza utilizzata nel RdC (pari a 2,1) che comporta un ammontare massimo di reddito da integrare con il RdC a 12.600 euro, uguale dal quarto figlio in poi.

il sussidio complessivamente garantito è sempre superiore rispetto allo *status quo*. Questa impostazione potrebbe essere vista, dal punto di vista concettuale, come l'attribuzione all'AUU delle caratteristiche di un reddito minimo per i figli minori, simmetricamente a quanto avviene, al di là degli importi, con la pensione di cittadinanza per le persone con 67 e più anni.

Va peraltro evidenziato che la situazione riportata nella tavola si riferisce a quella con l'AUU più basso possibile, in quanto nessuno dei due genitori ha redditi da lavoro che lo qualificano come lavoratore; altrimenti, la famiglia avrebbe diritto anche alla maggiorazione dell'AUU legata alla condizione lavorativa dei genitori, con un vantaggio ulteriore rispetto alla situazione pre-riforma.

Tavola 2

RdC e AUU: confronto pre- e post-riforma

Reddito familiare ai fini RdC	Due genitori e un minore ¹				Due genitori e due minori ¹				Due genitori e tre minori ¹			
	RdC a legislazione vigente	Nuovo sussidio post-riforma			RdC a legislazione vigente	Nuovo sussidio post-riforma			RdC a legislazione vigente	Nuovo sussidio post-riforma		
		RdC	AUU	Totale		RdC	AUU	Totale		RdC	AUU	Totale
0	9.600	8.400	1.800	10.200	10.800	8.400	3.600	12.000	12.000	8.400	7.440	15.840
1.000	8.600	7.400	1.800	9.200	9.800	7.400	3.600	11.000	11.000	7.400	7.440	14.840
2.000	7.600	6.400	1.800	8.200	8.800	6.400	3.600	10.000	10.000	6.400	7.440	13.840
3.000	6.600	5.400	1.800	7.200	7.800	5.400	3.600	9.000	9.000	5.400	7.440	12.840
4.000	5.600	4.400	1.800	6.200	6.800	4.400	3.600	8.000	8.000	4.400	7.440	11.840
5.000	4.600	3.400	1.800	5.200	5.800	3.400	3.600	7.000	7.000	3.400	7.440	10.840
6.000	3.600	2.400	1.800	4.200	4.800	2.400	3.600	6.000	6.000	2.400	7.440	9.840
7.000	2.600	1.400	1.800	3.200	3.800	1.400	3.600	5.000	5.000	1.400	7.440	8.840
8.000	1.600	480	1.800	2.280	2.800	480	3.600	4.080	4.000	480	7.440	7.920
9.000	600	0	1.800	1.800	1.800	0	3.600	3.600	3.000	0	7.440	7.440
10.000	0	0	1.800	1.800	800	0	3.600	3.600	2.000	0	7.440	7.440
11.000	0	0	1.800	1.800	0	0	3.600	3.600	1.000	0	7.440	7.440
12.000	0	0	1.800	1.800	0	0	3.600	3.600	0	0	7.440	7.440

¹ Si ipotizza che nessuno dei genitori lavori (l'AUU non ha maggiorazioni per condizione lavorativa) e i minori siano di età compresa tra 3 e 17 anni.

Riepilogo: l'AUU complessivo

In definitiva, il disegno dell'AUU qui valutato favorisce le famiglie in stato di maggiore bisogno ma contemporaneamente limita i disincentivi all'offerta di lavoro, premiando a parità di ISEE le famiglie di lavoratori (a reddito basso o medio-basso) e, in aggiunta, quelle dove entrambi i genitori lavorano, riconoscendo che queste famiglie potrebbero incorrere in costi di cura dei figli più elevati. La Tavola 3 riepiloga le caratteristiche dell'AUU nel disegno qui simulato.

Caratteristiche dell'AUU nell'ipotesi di riforma

Componente dell'AUU	Tipo	Importo pieno teorico	Indicatore prova dei mezzi	Importo effettivo	
AUU base (a)	assegno per figlio (anno/mese)	0-2 anni: 2.760 euro/230 euro 3-17 anni: 1.800 euro/150 euro 18-20 anni: 900euro /75 euro	ISEE	- 100% dell'importo teorico fino a 15 mila euro - decresce linearmente dal 100% a 0 tra 15 e 50 mila euro - 0 oltre 50 mila euro	
maggiorazione per famiglie numerose (b)	assegno per famiglia (anno/mese)	con 3 figli beneficiari: 2.040 euro/170 euro con 4 e più figli beneficiari: 2.760 euro/230 euro	ISEE	- 100% fino a 15 mila euro - decresce linearmente fino a 0 tra 15 e 25 mila euro - 0 oltre 25 mila euro	
maggiorazione per condizione lavorativa (c)	componente per famiglie con redditi da lavoro bassi	incremento percentuale sulla somma di (a) e (b)	massimo 20%	Reddito da lavoro familiare equivalente ¹	- 0 fino a 2 mila euro - cresce linearmente fino a 20% tra 2 e 6 mila euro - 20% tra 6 e 10 mila euro - decresce linearmente da 20% a 0 tra 10 e 15 mila euro - 0 oltre 15 mila euro
	componente per secondo percettore	incremento percentuale sulla somma di (a) e (b)	massimo 20%	Reddito da lavoro familiare equivalente ¹	- 20% fino a 15 mila euro - decresce linearmente dal 20% a 0 tra 15 e 50 mila euro - 0 oltre 50 mila euro

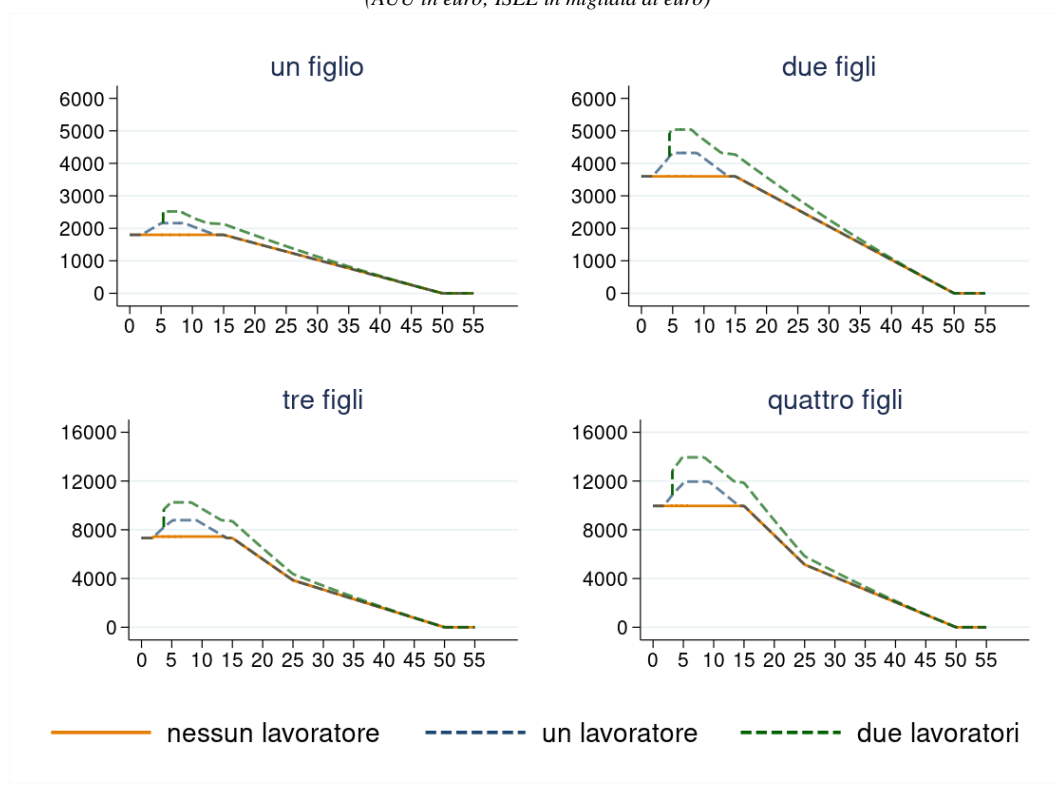
¹ Dato dalla somma di tutti i redditi da lavoro (dipendente comprese indennità CIG, autonomo, di impresa, di collaborazione) percepiti in famiglia e reso equivalente con la scala di equivalenza ISEE.

Per sintetizzare graficamente quanto esposto, la Figura 2 descrive l'andamento dell'AUU al variare dell'ISEE per quattro tipi di famiglie. Ciascuna include entrambi i genitori mentre varia il numero di figli (tutti però di età compresa tra 3 e 17 anni). Ogni pannello corrisponde a un numero di figli diverso e riporta tre casi: quello in cui nessuno dei due genitori lavora (la famiglia vive di assistenza o rendite finanziarie); quello in cui lavora un solo genitore e quello in cui lavorano entrambi i genitori. Dal grafico si evincono le principali caratteristiche del disegno che abbiamo simulato: il sostegno alle famiglie di lavoratori a basso reddito; il forte incentivo al lavoro del secondo percettore di reddito della famiglia; l'elevata protezione per le famiglie più numerose; la marcata progressività del beneficio.

È importante sottolineare che, a dispetto della relativa brevità dell'intervallo di ISEE entro cui l'AUU è significativamente maggiorato (indicativamente tra 3 e 17 mila euro), in tale intervallo si concentra circa la metà delle famiglie beneficiarie dell'AUU: come si vedrà dai risultati sui dati campionari anziché sulle famiglie tipo, questo fa sì che la nostra simulazione raggiunga un buon equilibrio nel *trade-off* tra equità ed efficienza.

L'AUU al variare dell'ISEE

(AUU in euro; ISEE in migliaia di euro)



Nota: In ciascun pannello il nucleo familiare include entrambi i genitori: nel caso in cui entrambi lavorino, il reddito da lavoro di un genitore è variabile (e determina la progressione dell'ISEE lungo l'asse orizzontale), mentre quello dell'altro genitore è mantenuto fisso a 15.800 euro.

Una clausola di salvaguardia specifica e temporanea

Come già sottolineato, un disegno relativamente articolato dello strumento come quello qui discusso consente di contenere efficacemente il numero di famiglie svantaggiate dalla riforma. Diversamente, un disegno più semplice determinerebbe un numero molto più elevato di famiglie penalizzate, che probabilmente richiederebbe un'estesa clausola di salvaguardia a loro tutela.

Invece, come anticipato nella sezione 2.4, nella nostra ipotesi ci limitiamo a salvaguardare due categorie di nuclei che nei primi anni di applicazione della riforma subirebbero una perdita economica rilevante rispetto alla legislazione vigente. Si tratta di quei nuclei che al momento beneficiano del RdC e hanno figli di età compresa tra i 18 e i 20 anni e/o del bonus bebè (che, viste le condizioni anagrafiche richieste per questa misura per i nati dal 2018 in poi, hanno figli di età inferiore a 1 anno).

Nella nostra simulazione, queste famiglie sarebbero salvaguardate attribuendo loro un bonus annuale *una tantum* dato dalla differenza, se positiva, tra il reddito disponibile a legislazione vigente e il reddito disponibile post-riforma. Tale clausola di salvaguardia sarebbe per sua natura temporanea, poiché dopo qualche anno verrebbero meno le condizioni (legate all'età dei figli) che ne determinano l'accesso. Nel concreto ovviamente la clausola non potrà essere disegnata in questo modo ma gli effetti finanziari complessivi e quelli distributivi saranno analoghi a quelli del bonus appena descritto.

4. Il modello di microsimulazione BIMic e gli indicatori utilizzati

Le analisi presentate di seguito si basano su stime prodotte attraverso il modello di microsimulazione BIMic, un modello statico del sistema fiscale e di *welfare* italiano particolarmente dettagliato (cfr. Curci et al., 2017). L'impiego della microsimulazione consente di ampliare l'analisi rispetto a quanto fatto nella sezione precedente con i casi tipizzati, la cui rappresentatività sulla popolazione è non nota.

A partire dai dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (*Survey on Household Income and Wealth*; SHIW), BIMic ricostruisce un campione rappresentativo dei redditi e dei patrimoni della popolazione italiana e consente di simularne il reddito disponibile sotto possibili disegni alternativi del sistema di trasferimenti e prelievi. BIMic simula i principali istituti del sistema fiscale e di *welfare* italiano, tra cui i contributi previdenziali e assistenziali, l'Irpef, le imposte immobiliari e quelle sostitutive sulle attività finanziarie, il Reddito di cittadinanza, gli assegni al nucleo familiare e quelli per le famiglie con tre figli minori, il *bonus bebè* e altri trasferimenti minori²³.

Le analisi qui riportate sono riferite alla situazione di redditi, ricchezza e consumo delle famiglie italiane come stimate da BIMic per il 2019 sulla base della SHIW del 2016²⁴. Abbiamo scelto di non utilizzare i dati aggiornati al 2020 per la valutazione dell'AUU al fine di evitare di confondere gli effetti della riforma con quelli derivanti dalla crisi legata alla pandemia di Covid-19. Va precisato comunque che le regole degli istituti del sistema *tax and benefit* da noi simulati sono aggiornate al 2021. Ne consegue che lo *status quo* – il controfattuale utilizzato per la valutazione della riforma – è dato dai redditi disponibili che si otterrebbero con il sistema in vigore nel 2021 ma senza gli effetti della crisi pandemica sui redditi, la ricchezza e il consumo.

BIMic è un modello statico, in quanto le caratteristiche sociodemografiche degli individui sono tenute costanti all'anno dell'Indagine anche per l'analisi di riforme che interessano gli anni successivi; è un modello non-comportamentale, poiché si suppone che le scelte degli individui, in termini di offerta di lavoro, non mutino in risposta a cambiamenti delle politiche pubbliche. Pertanto gli effetti qui riportati sono interpretabili come una modifica agli incentivi monetari all'offerta di lavoro: le variazioni effettive di quest'ultima dipendono da molti altri fattori, di difficile stima, in quanto richiedono numerose ipotesi circa le preferenze individuali e familiari. Infine, l'analisi assume che tutte le famiglie aventi diritto all'AUU ne facciano effettivamente richiesta (*full take-up*): questa scelta appare ragionevole per la grande maggioranza delle famiglie alla luce della rilevanza degli importi che saranno erogati con l'AUU, assicura che la spesa qui stimata per l'AUU sia coerente con le risorse stanziare e permette di contenere il numero, già elevato, dei gradi di libertà della simulazione.

²³ Recentemente BIMic è stato integrato, mediante una procedura di *matching* statistico, con l'Indagine sulle spese delle famiglie, condotta dall'Istat. Tale integrazione permette di studiare con un maggiore grado di dettaglio quei fenomeni particolarmente legati ai consumi delle famiglie, come gli effetti redistributivi di un ipotetico aumento dell'IVA (N. Curci e M. Savegnago, 2019) e gli effetti attesi del Reddito di cittadinanza sulla povertà assoluta (Curci et al., 2020).

²⁴ Il modello, mediante una procedura iterativa e simulando il sistema *tax and benefit*, stima i redditi al lordo di imposte, contributi e benefici sociali, nell'anno base della SHIW, in questo caso il 2016. Per gli anni successivi, in attesa delle rilevazioni successive della base dati SHIW, aggiorna tali stime, applicando i tassi di crescita desumibili dalla contabilità nazionale o dalle regole di rivalutazione specifiche (come ad esempio per i redditi da pensione).

4.1 Gli effetti redistributivi

Gli effetti redistributivi della riforma sono valutati sia in termini *globali*, ossia considerando l'intera distribuzione del reddito, sia in termini *locali*, ossia considerando solo specifici segmenti della distribuzione.

Come indicatore globale degli effetti redistributivi si considera la variazione, rispetto alla legislazione vigente, dell'indice di disuguaglianza di Gini del reddito disponibile (reso equivalente attraverso la scala OCSE modificata)²⁵. Riportiamo inoltre la variazione della povertà assoluta, da noi stimata attraverso la metodologia Istat (cfr. Curci et al., 2020), ossia valutando i consumi familiari rispetto alla soglia di povertà differenziata per caratteristiche della famiglia e sotto l'ipotesi che il maggiore (o minore) reddito disponibile garantito dalla riforma comporti maggiori (o minori) consumi in linea con l'elasticità al consumo stimata per ciascuna famiglia.

Tuttavia, i soli indici globali non sono sufficienti a descrivere adeguatamente gli effetti redistributivi di una riforma così incisiva come quella dell'AUU, soprattutto se il numero delle famiglie svantaggiate nel passaggio al nuovo regime fosse significativo tra la popolazione con redditi e patrimoni medio-bassi. Per questo motivo riportiamo anche un'analisi distributiva di tipo locale per quantificare e caratterizzare (in termini di composizione del nucleo familiare e di tipologia di reddito prevalente) le famiglie svantaggiate nella riforma, in particolare quelle con un ISEE inferiore a quello mediano. Per le finalità di questa analisi definiamo come svantaggiate (avvantaggiate) le famiglie con una variazione negativa (positiva) del reddito disponibile rispetto alla legislazione vigente superiore all'uno per cento: una soglia più alta avrebbe portato a considerare neutrali anche famiglie con variazioni del reddito molto significative; una soglia più bassa, al limite pari a zero, avrebbe contrassegnato come avvantaggiate famiglie che nello scenario alternativo incrementano il proprio reddito di pochi euro, e viceversa. La scelta dell'uno per cento come soglia di neutralità è quindi inevitabilmente arbitraria: nella parte finale di questo lavoro si mostra che da un punto di vista qualitativo i risultati qui discussi sono robusti rispetto a valori differenti della soglia.

4.2 Gli effetti sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro

In generale, la valutazione delle possibili distorsioni delle scelte lavorative da parte del sistema fiscale è affidata ad alcuni indicatori capaci di cogliere l'incentivo monetario ad aumentare la propria offerta di lavoro rispetto al margine intensivo e a quello estensivo. A tal fine, in questo lavoro adoperiamo rispettivamente le aliquote marginali effettive (*effective marginal tax rate*, EMTR) e l'aliquota effettiva da partecipazione (*participation tax rate*, PTR).

Le EMTR rappresentano la quota di un euro aggiuntivo potenzialmente ottenibile da una famiglia sul mercato che verrebbe "tassata via" per effetto delle maggiori imposte dovute o dei minori trasferimenti goduti: per la progressività del sistema di tassazione e trasferimenti, infatti, su un euro addizionale di reddito si pagano generalmente più imposte (o si ha diritto a minori trasferimenti)

²⁵ Tale scala attribuisce un peso di 1 al capofamiglia, di 0,5 a ciascun individuo con più di 14 anni e di 0,3 a tutti gli altri.

rispetto a quanto succede in media sul reddito precedente²⁶. Le EMTR stimate in BIMic includono il calcolo dei contributi sociali, dell'Irpef e di tutti i trasferimenti sociali il cui importo dipende dal reddito lordo. Per loro natura, le EMTR sono ovviamente calcolate sugli *individui che hanno già un reddito da lavoro*.

Le PTR rappresentano la quota di reddito familiare aggiuntivo, ottenuto con il passaggio di un individuo dallo stato di inoccupazione a uno di occupazione, che viene “tassata” dal sistema delle imposte e dei trasferimenti sociali. Tra i “costi” impliciti di questa transizione vi sono l'eventuale perdita dell'indennità di disoccupazione, nonché la riduzione o l'azzeramento di tutti i trasferimenti basati sul reddito individuale o familiare. Per loro natura le PTR sono definite per i soli individui che *non hanno (ancora) un reddito da lavoro*. Mentre per calcolare le EMTR occorre solo simulare un aumento marginale del reddito da lavoro per gli individui già occupati, per il calcolo delle PTR è necessario fare delle ipotesi sulle caratteristiche del posto di lavoro occupato dal nuovo lavoratore (in termini di reddito percepito, ore lavorate, settore ecc.). Per semplicità di analisi, in questo lavoro si calcolano le PTR assumendo che la persona non occupata trovi un impiego di lavoro dipendente che le dia un reddito pari a circa 15.800 euro, ossia il 50 per cento del reddito medio percepito nel 2019 in Italia da un lavoratore dipendente secondo la rilevazione OCSE *Taxing Wages*²⁷.

Dato che la partecipazione femminile al mercato del lavoro in Italia è inferiore a quella dei principali paesi dell'area dell'euro e alla luce delle finalità esplicitate dalla legge delega, le considerazioni sull'effetto dell'AUU sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro saranno prevalentemente basate sull'analisi delle PTR delle potenziali lavoratrici.

5. I risultati della simulazione

Di seguito presentiamo i risultati della simulazione dell'ipotesi di introduzione dell'AUU e del contestuale riordino delle prestazioni esistenti. In particolare, in assenza di indicazioni precise nella legge delega, qui si è ipotizzato che i figli eleggibili all'AUU siano esclusi dalla fruizione degli strumenti vigenti (che rimarrebbero in vigore per gli altri beneficiari): questo comporta la quasi completa eliminazione degli assegni al nucleo familiare, un forte ridimensionamento delle detrazioni per figli a carico e la cancellazione del bonus bebè e dell'assegno al nucleo familiare per i nuclei con almeno tre figli minori nonché, come già ampiamente discusso, la rideterminazione del RdC.

5.1 Costo della misura, statistiche descrittive e redistribuzione

Le famiglie interessate dalla riforma – definite come quelle che presentano una variazione del reddito disponibile rispetto alla legislazione vigente – sarebbero circa 7 milioni e includerebbero quasi 10 milioni di figli con età inferiore a 18 anni e poco più di 1,5 milioni con età compresa tra 18 e 20 anni. Circa 700 mila famiglie resterebbero escluse dall'AUU (avendo un ISEE superiore a 50 mila

²⁶ L'analisi tiene conto degli effetti sul reddito familiare delle variazioni di reddito a livello individuale. Ad esempio, l'aumento del reddito lordo di un coniuge ha effetto anche sul reddito disponibile dell'altro coniuge attraverso le eventuali detrazioni per familiari a carico, gli assegni al nucleo familiare e le altre prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi.

²⁷ Cfr. OECD, 2020.

euro). Per i 6,3 milioni di famiglie che percepirebbero l'AUU l'importo medio dell'assegno sarebbe di circa 1.908 euro all'anno per ogni figlio, ossia 159 euro al mese.

L'AUU simulato avrebbe un costo di circa 19,6 miliardi²⁸, coperto per circa due terzi dalla cancellazione e dalla revisione delle misure esistenti. Dei 19,6 miliardi, circa 16,2 sarebbero destinati all'AUU base, un miliardo alla maggiorazione per le famiglie numerose, 2,3 miliardi alla maggiorazione legata alla condizione lavorativa dei genitori (di cui 1,4 miliardi per la componente a sostegno delle famiglie con lavoratori a basso reddito e 0,9 per quella a favore del secondo percettore di reddito).

La Tavola 4 mostra la distribuzione delle risorse aggiuntive stanziata dalla legge di bilancio per l'AUU (circa 6 miliardi) per condizione professionale dei genitori beneficiari del nuovo assegno²⁹. Si evince che, come ampiamente prevedibile, vista la loro esclusione da una parte rilevante degli istituti oggi vigenti, gli autonomi sono largamente avvantaggiati (ottenendo un quarto delle maggiori risorse pur rappresentando solo il 15 per cento degli adulti delle famiglie beneficiarie). Un secondo gruppo di individui particolarmente avvantaggiati è costituito da genitori non occupati. I dipendenti che avevano redditi da lavoro superiori alla soglia di capienza Irpef (godendo quindi integralmente delle detrazioni per figli a carico) traggono relativamente meno vantaggi degli altri gruppi. Più neutrale è invece la posizione dei dipendenti che nella legislazione vigente non godono a pieno delle detrazioni di imposta.

Tavola 4

Distribuzione delle maggiori risorse stanziata per condizione professionale degli adulti

Condizione professionale	Quota risorse aggiuntive	<i>Per memoria</i> : genitori nelle famiglie beneficiarie di AUU
Dip. incapiente	12,5%	12,7%
Dip. capiente	29,1%	45,3%
Autonomo	25,3%	15,8%
Casalinga/o	17,9%	15,8%
Altri non occupati	15,3%	10,4%
Totale	100,0%	100,0%

La Figura 3 mostra l'andamento dell'assegno medio per figlio e delle sue componenti rispetto all'ISEE della famiglia di origine. Al netto della variabilità campionaria e di quella causata dal numero e dall'età dei figli³⁰, si nota come la maggiorazione per le famiglie numerose aumenti l'importo dell'AUU base in corrispondenza di ISEE relativamente contenuti. La maggiorazione per

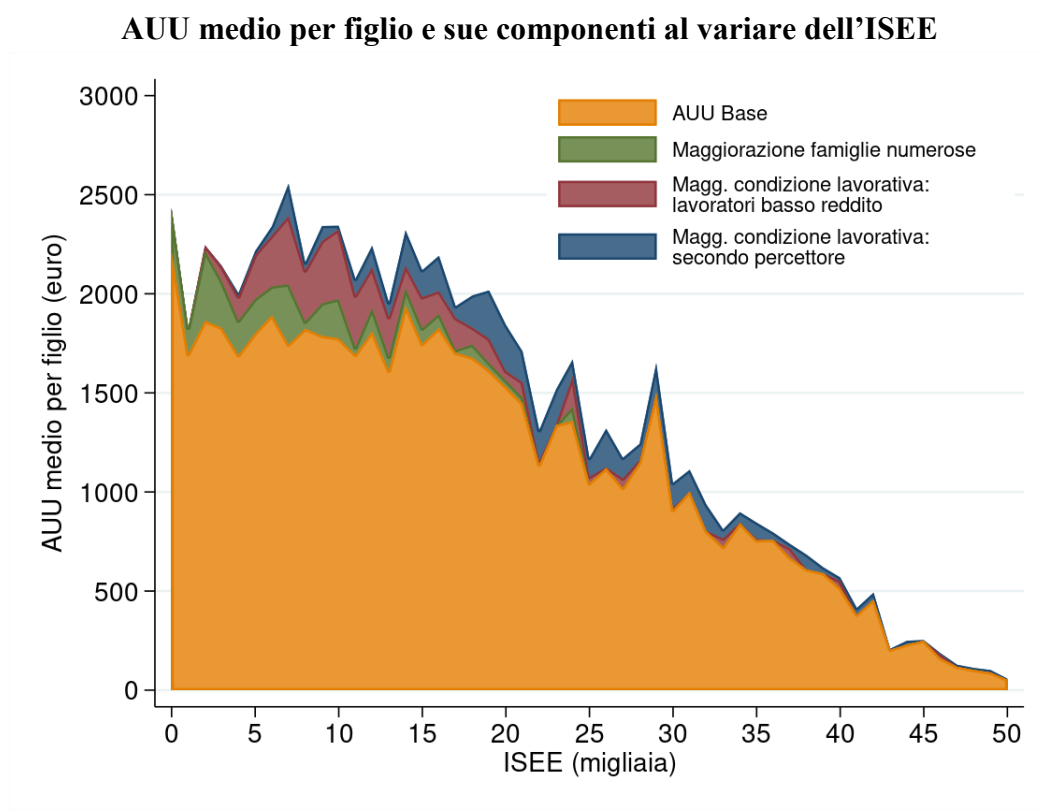
²⁸ Nel primo anno di applicazione, a tale costo andrebbero aggiunti poco più di 150 milioni di euro destinati alla clausola di salvaguardia. Negli anni successivi il costo della clausola si ridurrebbe fino ad annullarsi dal terzo anno di applicazione in poi.

²⁹ Calcolata distribuendo tra i genitori in parti uguali l'importo dell'AUU spettante alla famiglia.

³⁰ A parità di ISEE, l'importo medio dell'assegno per figlio è crescente all'aumentare del numero di figli (per effetto della maggiorazione per famiglie numerose) e al diminuire della loro età. Queste caratteristiche contribuiscono a spiegare l'andamento non monotono nella Figura 3.

la condizione lavorativa dei genitori è più concentrata nei livelli bassi di ISEE, dove è più probabile che si sommino entrambe le componenti.

Figura 3



La Tavola 5 riporta, per le famiglie interessate dalla riforma distinte per numero di figli e classe di ISEE, alcune statistiche sulla distribuzione del reddito disponibile nella legislazione vigente, l'importo mediano dell'AUU da noi proposto e la variazione del reddito disponibile dopo l'introduzione dell'assegno. Ad esempio, per le circa 1,1 milioni di famiglie con due o più figli e con ISEE inferiore a 7.500 euro, l'AUU mediano ammonterebbe a 4.320 euro: il passaggio al nuovo regime determinerebbe un aumento mediano del reddito disponibile di 1.200 euro, pari al 6,5 per cento. Nel complesso delle famiglie interessate dalla riforma, l'importo mediano dell'AUU è superiore a 3 mila euro per i nuclei con ISEE inferiore a 20 mila euro, si colloca tra 2 mila e mille euro per i nuclei con ISEE tra 20 mila e 40 mila euro, si riduce notevolmente per i nuclei con ISEE tra 40 mila e 50 mila euro fino ad annullarsi completamente al superamento di tale soglia. Il reddito disponibile presenta un aumento mediano di quasi il 5 per cento per la classe di ISEE più bassa. La variazione rimane positiva e cospicua fino a 30 mila euro di ISEE mentre diventa negativa (intorno allo 0,5 per cento) per ISEE superiori a 40 mila euro.

AUU e reddito disponibile per classi di ISEE e tipologia di famiglie

Classe di ISEE	Numero famiglie (migliaia)	Reddito disponibile nella legislazione vigente			AUU (mediana)	Variazione reddito disponibile rispetto a leg. Vigente (mediana)	
		1° decile	Mediana	9° decile		euro	percentuale
Famiglie con un figlio							
0-7.5k	708	7.200	15.318	21.165	1.920	455	2,7
7.5-10k	337	21.105	26.357	32.960	2.160	471	2,0
10-15k	427	22.732	29.510	39.503	2.077	649	2,2
15-20k	593	29.731	44.014	64.963	1.871	704	1,6
20-30k	551	34.842	47.148	60.530	1.234	361	0,8
30-40k	229	30.558	57.002	78.668	704	-45	-0,1
40-50k	182	54.126	63.774	78.559	197	-446	-0,6
>50k	451	64.678	77.389	138.804	0	-340	-0,4
Totale	3.479	15.318	38.191	76.736	1.760	335	0,9
Famiglie con due o più figli							
0-7.5k	1.128	11.700	19.008	27.318	4.320	1.200	6,5
7.5-10k	301	13.817	26.652	41.133	4.320	1.207	4,7
10-15k	402	25.223	33.725	49.037	4.320	1.878	4,7
15-20k	578	36.031	46.243	57.423	3.904	1.548	3,3
20-30k	566	18.804	50.420	74.352	3.344	1.733	3,2
30-40k	195	40.873	63.982	88.075	1.674	284	0,3
40-50k	103	52.921	76.420	84.321	898	-349	-0,4
>50k	276	72.010	113.840	155.739	0	-803	-0,7
Totale	3.549	15.060	34.360	74.619	3.904	1.302	3,4
Totale famiglie							
0-7.5k	1.837	8.740	16.654	24.877	3.600	883	4,9
7.5-10k	637	15.283	26.357	33.273	3.240	685	2,4
10-15k	829	23.732	31.672	45.173	3.161	1.164	3,3
15-20k	1.171	33.745	46.243	59.436	3.089	1.075	2,3
20-30k	1.117	34.088	48.800	73.372	1.891	772	1,7
30-40k	425	32.971	58.076	78.668	1.095	92	0,2
40-50k	285	52.921	67.101	82.544	266	-395	-0,5
>50k	727	64.678	99.646	138.804	0	-373	-0,4
Totale	7.028	15.318	36.314	76.420	2.160	685	1,9

Con l'introduzione dell'AUU qui ipotizzato la disuguaglianza dei redditi e la povertà assoluta si riducono, come naturale date le cospicue risorse destinate a famiglie con un reddito basso (Tavola 6). Infatti l'indice di Gini sui redditi disponibili equivalenti, pari a 34,75 nella legislazione vigente, diminuisce di circa 0,7 punti percentuali dopo l'introduzione dell'AUU; restringendo l'analisi alle sole famiglie interessate dalla riforma, la riduzione della disuguaglianza risulta ancora più marcata. Nelle nostre stime, i nuclei familiari in povertà assoluta si ridurrebbero di circa 165 mila e la riduzione della povertà minore sarebbe ancora più significativa.

AUU: indice di Gini e povertà assoluta

	Legislazione vigente	Ipotesi di riforma	Differenze rispetto alla legislazione vigente¹
Indice di Gini (x 100)			
Tutta la popolazione	34,75	34,05	-0,70
Solo famiglie interessate dalla riforma	36,33	34,83	-1,51
Numero di famiglie o individui in povertà assoluta (migliaia)			
Famiglie	1.666,4	1.501,4	-165,1
Individui	5.065,5	4.223,4	-842,1
Individui con età inferiore a 18 anni	1.370,3	1.008,6	-361,7

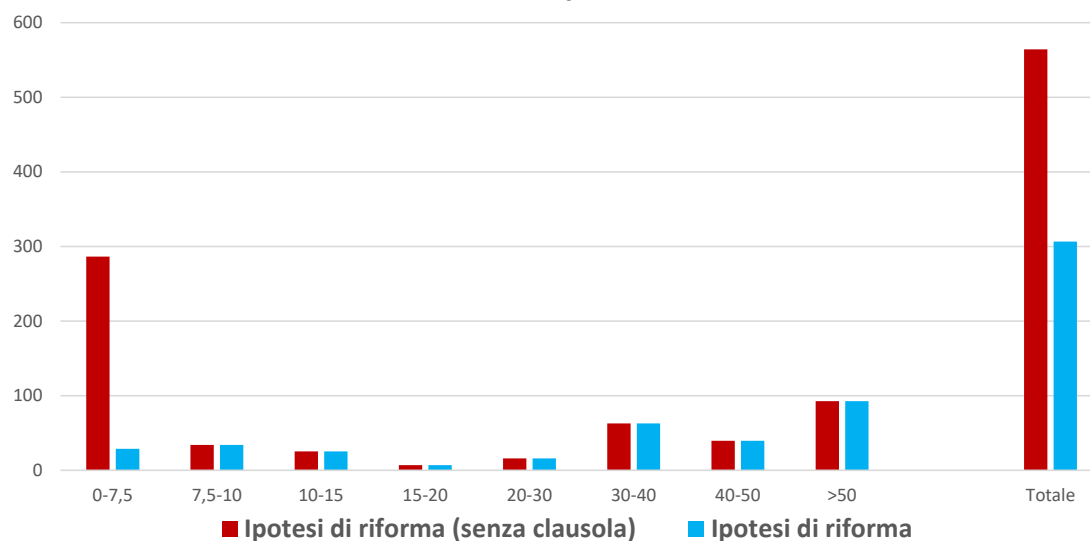
Nota: 1) Tutte le differenze sono statisticamente significative all'uno per cento

5.2 Focus su famiglie svantaggiate e la clausola di salvaguardia

Gli indicatori sintetici di disuguaglianza e povertà rivelano come l'AUU qui ipotizzato distribuisca una quota molto rilevante di risorse alle famiglie con redditi e patrimoni medio-bassi. Tuttavia, questo non esclude che in tale categoria rientri comunque un numero rilevante di famiglie svantaggiate. È pertanto utile valutare la distribuzione tra le classi di ISEE delle famiglie penalizzate dalla riforma, tanto più che il nostro disegno dell'AUU è stato almeno in parte guidato dall'obiettivo di minimizzare il numero di famiglie penalizzate nella parte bassa della distribuzione. Ricordiamo che tra le famiglie svantaggiate ricadrebbero alcune specifiche tipologie di nuclei ossia: *i*) i percettori del bonus bebè; *ii*) i percettori del RdC con componenti di età compresa tra 18 e 21 anni; *iii*) le famiglie con almeno tre figli minori e con ISEE bassi. A queste bisogna aggiungere le famiglie che nello *status quo* hanno redditi incapienti ai fini Irpef ma vicini alla soglia di incapienza. In questo caso l'eliminazione delle detrazioni per i figli a carico comporta il superamento della soglia di capienza dell'Irpef: l'imposta dovuta dopo la riforma sarebbe particolarmente alta, in quanto con il superamento della soglia si deve versare sia l'Irpef erariale (di importo limitato perché calcolata solo sul reddito che supera la soglia) sia le addizionali locali, che sono invece dovute su tutto il reddito (anche quello sotto la soglia).

La Figura 4 riporta il numero di famiglie svantaggiate per classi di ISEE, con e senza la clausola di salvaguardia. Il caso senza clausola (barre di colore rosso) fornisce un'indicazione di come il disegno ipotizzato riesca a tutelare le situazioni di potenziali penalizzati presentate sopra: la riforma, a fronte di circa 4,4 milioni di famiglie avvantaggiate, determinerebbe circa 560 mila nuclei svantaggiati, di cui la metà concentrati nella classe di ISEE fino a 7.500 euro. Si tratterebbe, in particolare, dei casi *i*) e *ii*) discussi sopra, ossia percettori del bonus bebè e del RdC con figli maggiorenni. L'introduzione di una clausola di salvaguardia temporanea a tutela di queste famiglie consentirebbe di ridurre notevolmente il numero delle famiglie svantaggiate, a poco più di 300 mila, prevalentemente concentrate su livelli di ISEE superiori a 30 mila euro (barre di colore blu); si noti che per le famiglie potenzialmente interessate dalla riforma, il valore di 30 mila euro di ISEE corrisponde circa all'ottavo decile della distribuzione.

Numero di famiglie svantaggiate, senza e con clausola di salvaguardia, per classe di ISEE
(Migliaia)

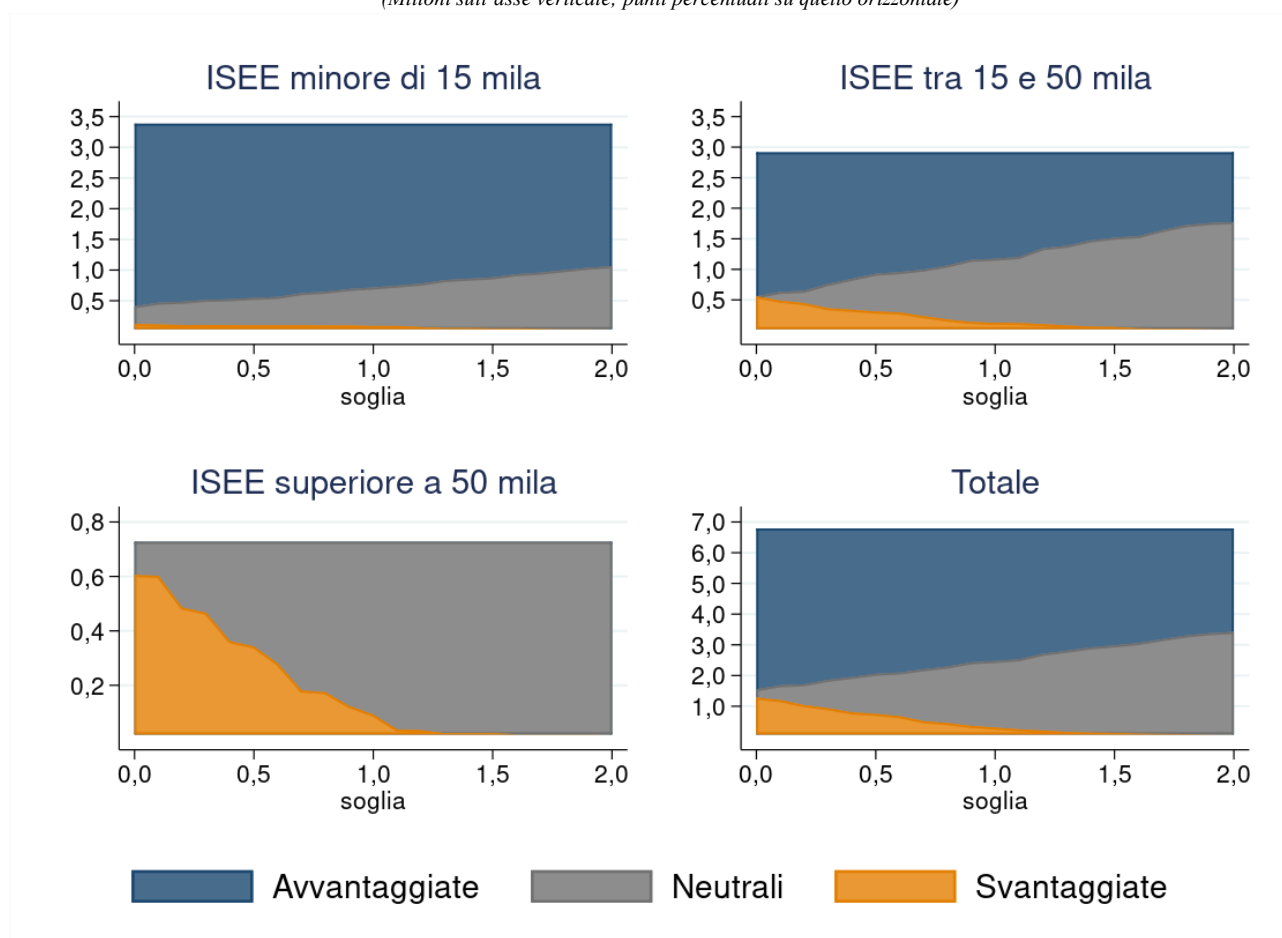


Nota: una famiglia è definita svantaggiata se subisce una riduzione del reddito disponibile rispetto alla legislazione vigente superiore all'uno per cento.

Questi risultati non dipendono in maniera sostanziale dalla definizione adottata di famiglie avvantaggiate o svantaggiate. Nella Figura 5 si mostra un'analisi di sensitività del numero di famiglie vincenti o perdenti al variare della soglia di neutralità tra zero e il due per cento del reddito disponibile nella legislazione vigente. Si rileva che la scelta della soglia dell'uno per cento (rispetto a un livello più basso) non determina sostanziali modifiche nel numero di famiglie svantaggiate nella classe di ISEE inferiore a 15 mila euro (entro cui ricade quasi la metà delle famiglie interessate dalla riforma; pannello in alto a sinistra della Figura 5). Diversamente, adottando una soglia di neutralità inferiore, aumenterebbe il numero di famiglie svantaggiate nelle altre classi di ISEE, soprattutto oltre i 50 mila euro, a dimostrazione che la perdita subita nel caso della classe di ISEE più elevata è contenuta in rapporto al reddito disponibile.

Sensitività del confronto con la legislazione vigente alla soglia di indifferenza (punti percentuali del reddito disponibile), per classe di ISEE

(Milioni sull'asse verticale; punti percentuali su quello orizzontale)



5.3 Gli indicatori sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro

In generale, un trasferimento soggetto alla prova dei mezzi familiari, ossia decrescente rispetto al reddito o al patrimonio della famiglia, determina maggiori disincentivi all'aumento dell'offerta di lavoro. Un euro aggiuntivo di reddito da lavoro, oppure il passaggio da uno stato di non occupazione a uno di occupazione, può causare la riduzione della misura (tipicamente nel primo caso) o addirittura il suo azzeramento (tipicamente nel secondo). Quindi utilizzando l'ISEE, come previsto per l'AUU, l'occupazione del (potenziale) secondo percettore di reddito, più frequentemente di sesso femminile, può risultarne scoraggiata.

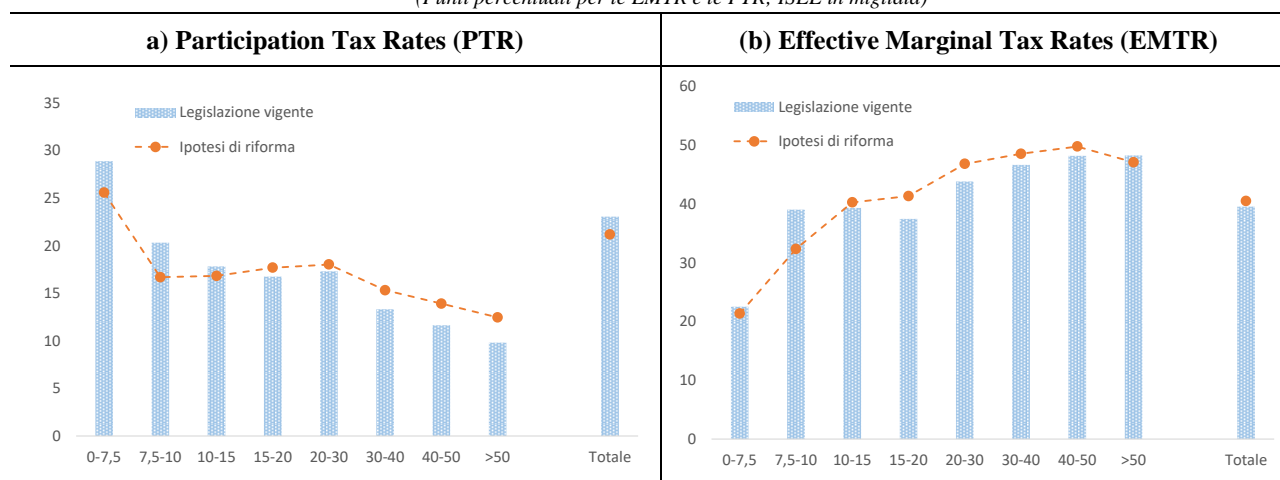
L'analisi degli incentivi lungo il margine estensivo rivela che con l'introduzione dell'AUU (così come ipotizzato in questo lavoro) la partecipazione femminile non solo non sarebbe scoraggiata, come giustamente temuto da molti osservatori, ma sarebbe addirittura complessivamente stimolata, dato che le PTR si riducono fino a 15 mila euro di ISEE, livello entro cui è concentrato circa l'80 per cento delle potenziali lavoratrici. Infatti la Figura 6 mostra che le PTR per le potenziali lavoratrici nelle famiglie interessate dalla riforma diminuiscono in media di circa due punti percentuali rispetto alla legislazione vigente (dal 23 al 21 per cento circa; pannello a): in altre parole, nonostante

l'adozione dell'ISEE, dopo la riforma da un punto di vista finanziario sarebbe relativamente più conveniente avere in famiglia un percettore di reddito da lavoro aggiuntivo rispetto allo *status quo*. Questo risultato naturalmente riflette la previsione della maggiorazione legata alla condizione lavorativa dei genitori: in assenza di quest'ultima, le PTR aumenterebbero. L'eterogeneità della variazione delle PTR è molto ampia per classe di ISEE e per numero di figli: la riduzione è particolarmente marcata per le madri con almeno due figli e con ISEE fino a 10 mila euro, per le quali la contrazione delle aliquote da partecipazione supera 5 punti percentuali.

Figura 6

PTR ed EMTR prima e dopo l'ipotesi di riforma, per classe di ISEE

(Punti percentuali per le EMTR e le PTR; ISEE in migliaia)



Quanto al margine intensivo, dal grafico si evince che i disincentivi all'aumento dell'offerta marginale di lavoro per gli occupati (misurati dalle EMTR) aumenterebbero di meno di un punto percentuale (dal 39,6 al 40,5 per cento; pannello b). Tuttavia, anche sul margine intensivo l'offerta di lavoro – almeno dal punto di vista monetario – è stimolata per le famiglie con ISEE bassi, che vedono un deciso calo delle EMTR.

In sintesi, una modulazione accorta dell'assegno base e delle sue maggiorazioni sarebbe capace di migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro per le famiglie con redditi e patrimoni medio-bassi e contestualmente di raggiungere notevoli risultati da un punto di vista redistributivo, ossia una forte riduzione della disuguaglianza e degli individui in povertà assoluta e un sostanziale azzeramento delle famiglie povere penalizzate dalla riforma.

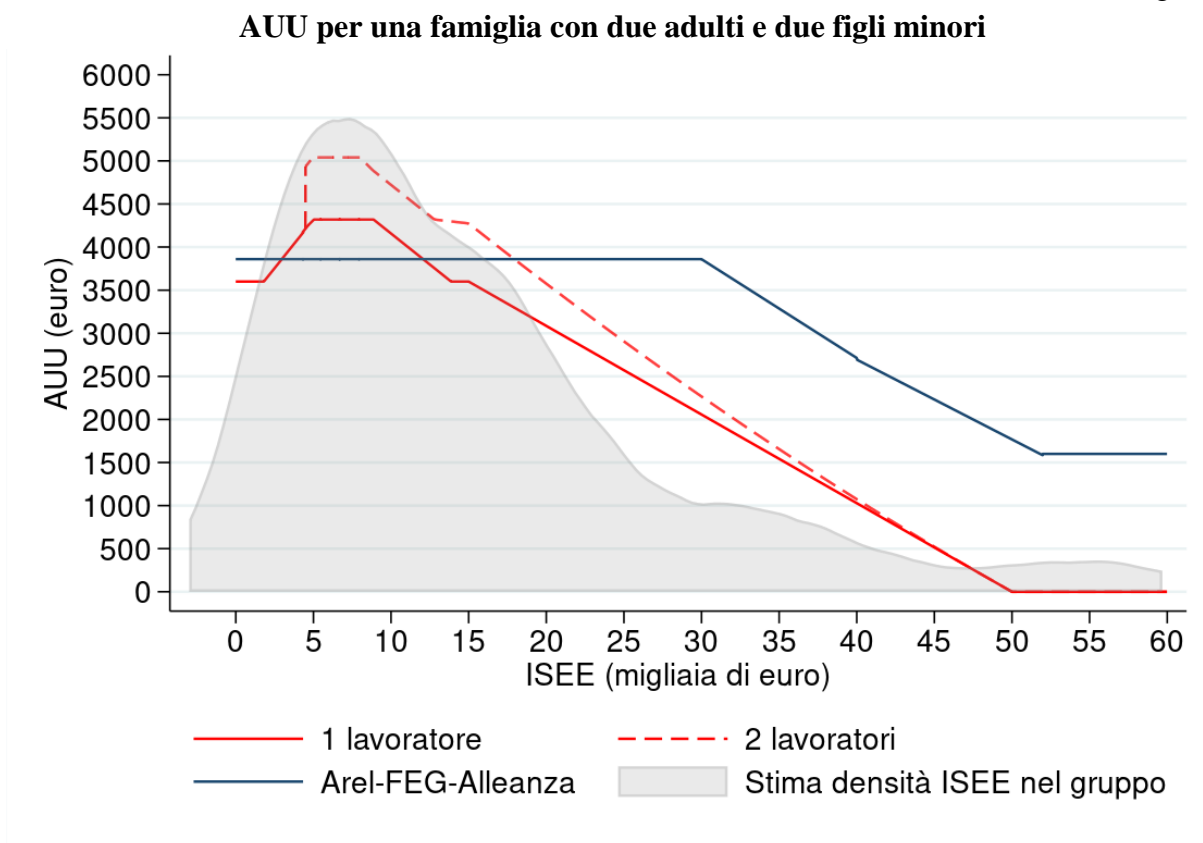
6. Un confronto con la proposta Arel – Fondazione E. Gorrieri – Alleanza per l’Infanzia

Una proposta dettagliata di attuazione della legge delega già presentata è stata formulata dal gruppo Arel – Fondazione E. Gorrieri – Alleanza per l’Infanzia³¹ (d’ora in avanti: Arel – FEG – ApI). Allo scopo di illustrare l’effetto sugli indicatori di equità ed efficienza di due possibili modi di attuare la legge delega (tra gli infiniti modi che in linea di principio è possibile immaginare), di seguito si offre un confronto tra lo schema di AUU ipotizzato in questo lavoro e la proposta Arel – FEG – ApI. Nelle intenzioni degli autori, la proposta è ispirata a criteri di “universalismo temperato”: garantirebbe un importo pieno dell’assegno (1.930 euro all’anno per ciascun figlio minorenni e a 1.158 euro all’anno per ciascun figlio maggiorenne) fino a 30 mila euro di ISEE, che decrescerebbe fino a circa 52 mila euro; oltre tale soglia l’importo dell’assegno sarebbe di 800 euro all’anno per ciascun figlio minorenni e di 480 euro per ciascun figlio maggiorenne. A questi importi si aggiungerebbero le maggiorazioni previste per i disabili a carico, le famiglie con tre o più figli e le madri in giovane età. Non sono invece previsti meccanismi di incentivo per il secondo percettore di reddito. La proposta suggerisce l’adozione di una clausola di salvaguardia, di tipo generale, della durata di 3-5 anni a tutela delle famiglie percettrici di strumenti che verranno aboliti e che ci rimetterebbero con l’introduzione dell’AUU.

Su un piano qualitativo, l’ipotesi di AUU presentata in questo lavoro differisce dalla proposta Arel – FEG – ApI per diversi aspetti: la più spiccata progressività (l’importo della simulazione BIMic si annulla infatti a 50 mila euro); l’inclusione di una maggiorazione esplicita allo scopo di aumentare gli incentivi monetari all’offerta di lavoro; la rimodulazione del RdC; il trattamento dedicato alle famiglie altrimenti svantaggiate dalla riforma, attraverso le diverse maggiorazioni (in particolare quella per i figli con meno di tre anni) e la clausola di salvaguardia specifica per due categorie di famiglie.

A titolo di esempio, la Figura 7 descrive l’andamento dell’assegno nella simulazione BIMic (linee rosse) e in quella Arel – FEG – ApI (linea blu) per una famiglia con due figli minori. Gli importi dell’AUU da noi ipotizzato appaiono generalmente più bassi di quelli della proposta Arel – FEG – ApI; tuttavia, nel caso di famiglie con redditi da lavoro, ci sono specifici intervalli di ISEE in cui l’AUU secondo lo schema qui valutato supera significativamente quello della proposta Arel – FEG – ApI. In questi intervalli si concentra una quota cospicua delle famiglie in questione (come si evince dall’area grigia nel grafico): questo ci fa intuire che l’ipotesi di riforma qui simulata sia più equa oltre che più efficiente.

³¹ Cfr. Baldini et al., 2021.



Allo scopo di offrire un confronto quantitativo, abbiamo simulato la proposta Arel – FEG – ApI con il modello di microsimulazione BIMic. Di seguito si riportano i principali risultati del confronto³². L’impatto sui conti pubblici nella nostra ipotesi e nella proposta Arel – FEG – ApI sarebbe simile: tuttavia, quest’ultima comporterebbe un disavanzo superiore a quello della nostra per circa 700 milioni ogni anno, dovuta alla la piena additività tra il RdC e l’AUU.

Nonostante le minori risorse mobilitate, il disegno qui analizzato comporterebbe una riduzione più marcata della disuguaglianza e della povertà assoluta (Figura 8, pannello a) e implicherebbe un numero di famiglie svantaggiate sensibilmente inferiore, soprattutto nelle prime classi di ISEE (pannello b). Un contributo rilevante alla diversa progressività dei due schemi deriva dal diverso trattamento delle famiglie più benestanti: mentre nel nostro schema i nuclei con ISEE superiore a 50 mila euro “contribuiscono” al finanziamento della riforma per circa 350 milioni (le cui risorse sono ovviamente redistribuite alle famiglie con ISEE inferiori), in quella Arel – FEG – ApI a queste famiglie affluirebbero quasi 500 milioni del maggior disavanzo.

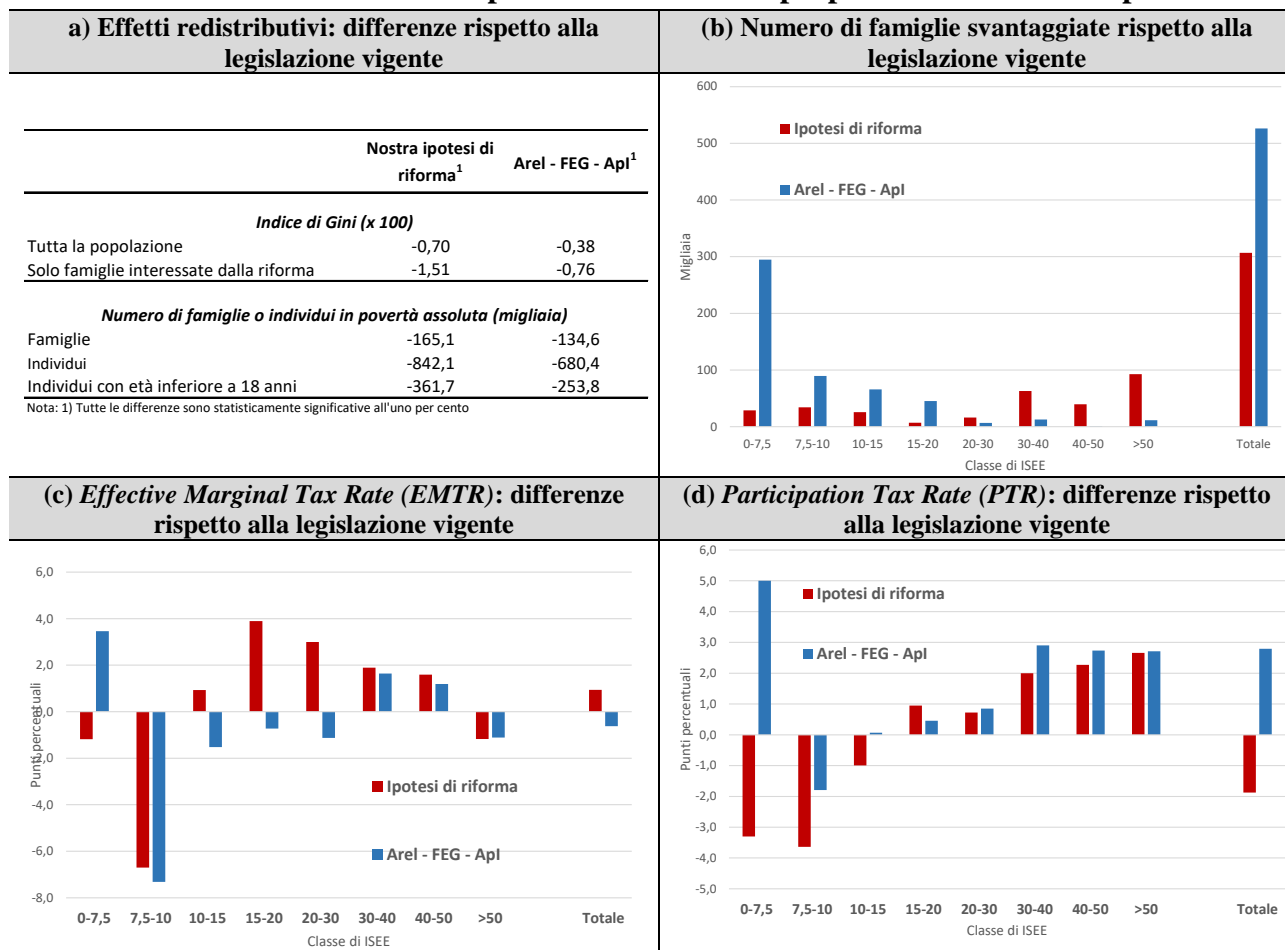
In termini di efficienza, a differenza della nostra ipotesi, la proposta Arel – FEG – ApI comporta un lieve miglioramento degli incentivi all’offerta di lavoro sul margine intensivo, concentrato nelle fasce centrali di ISEE, dove il trasferimento non è decrescente (pannello c). Infine, in termini di incentivi al lavoro sul margine estensivo per le potenziali lavoratrici, a fronte del significativo

³² È importante tener presente che i risultati della simulazione della proposta Arel – FEG – ApI effettuata mediante il modello di microsimulazione BIMic potrebbero differire da quelli riportati dagli autori della proposta stessa per molte ragioni, tra cui il diverso modello utilizzato e la diversa definizione di famiglie svantaggiate.

miglioramento da noi registrato, la proposta Arel – FEG – ApI determina un notevole peggioramento (pannello d). Le differenze sono molto marcate nelle prime fasce di ISEE: in particolare, nella prima classe di ISEE, l’additività piena tra RdC e AUU nella proposta Arel – FEG – ApI esaspera la trappola della povertà implicita nelle misure esistenti (le PTR aumentano di 5 punti percentuali rispetto alla legislazione vigente), mentre invece l’additività parziale tra questi due strumenti e i meccanismi premianti per le famiglie con lavoratori nel nostro caso determinano una riduzione delle PTR di 3 punti per ISEE inferiori a 10 mila euro.

Figura 8

Confronto tra la nostra ipotesi di riforma e la proposta Arel – FEG – ApI



Nota: simulazioni condotte mediante il modello di microsimulazione BIMic.

7. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo presentato un possibile disegno dell’AUU che il Governo è stato delegato a presentare per riordinare, semplificare e potenziare il sostegno economico alle famiglie con figli. Tale disegno non rappresenta una proposta da parte della Banca d'Italia ma semplicemente un’ipotesi da noi elaborata. Valutata alla luce del doppio criterio di equità (che guarda alla capacità redistributiva) ed efficienza (che attiene agli incentivi/disincentivi monetari all’offerta di lavoro), lo strumento simulato appare promettente, riuscendo a garantire un significativo grado di progressività e al contempo una riduzione delle situazioni di trappola della povertà e/o disincentivo al lavoro insite nella legislazione vigente.

Tuttavia è opportuno qui ricordare anche i limiti di questa simulazione. In particolare, basandosi su dati campionari elaborati mediante un modello di microsimulazione, i risultati dipendono inevitabilmente da quanto il modello stesso è capace di replicare le caratteristiche rilevanti della popolazione italiana e le regole vigenti del sistema di tassazione e trasferimenti. Sarebbe pertanto opportuno, ove possibile, replicare queste simulazioni con dati amministrativi per verificare che i risultati siano robusti.

Prescindendo comunque da questi aspetti, riteniamo che, alla luce della complessità degli strumenti sostituiti dall'AUU e dell'ammontare rilevante di risorse a esso destinate, una valutazione *ex ante* degli effetti della riforma debba basarsi su un ampio spettro di indicatori sia di equità che di efficienza e tenere conto nel dettaglio del numero e delle caratteristiche delle famiglie avvantaggiate e svantaggiate dalla riforma, come mostrato in questo lavoro.

Bibliografia

Baldini, M., Bosi P., Gallo G., Gori C., Lucifora C. e Saraceno C., 2021, “Un assegno unico e universale per i figli”, *Lavoce*, <https://www.lavoce.info/archives/73280/un-assegno-unico-e-universale-per-figli/>.

Baldini, M., Gallo G. e Lusignoli L. 2021, “Rapporto Cisl sulla proposta di Assegno Unico e Universale per il sostegno ai figli”.

Curci, N., Savegnago M. e Cioffi M., 2017, BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system, *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, N. 394.

Curci, N., Grasso, G., Recchia, P. e Savegnago, M., 2020, Anti-poverty measures in Italy: A microsimulation analysis, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, N. 1298.

Curci, N. e Savegnago, M., 2019, Shifting taxes from labour to consumption: The efficiency-equity trade-off, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, N. 1244.

Congressional Research Service, 2021. *The Earned Income Tax Credit (EITC): How It Works and Who Receives It*, disponibile su: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43805>.

Eissa, N., & Liebman, J. B. 1996. *Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*. *Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605-637.

Kleven, H. 2020. *The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal*. NBER Working Papers, 26405.

OECD, 2020, *Taxing Wages*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/047072cd-en>.