upB ufficio parlamentare di bilancio

L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma dell'Irpef

1. Introduzione e sintesi

In questo Focus si analizzano gli effetti dell'introduzione da marzo 2022 dell'Assegno unico e universale per i figli a carico e della contestuale abrogazione degli assegni familiari e delle detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni.

In primo luogo, dopo una breve descrizione del nuovo Assegno unico (AU) e degli effetti finanziari connessi con la sua introduzione (par. 2), si fornisce un'analisi per figure tipo che consente di illustrare i meccanismi di funzionamento della nuova misura, anche in relazione agli strumenti previgenti (par. 3). L'analisi mette in evidenza il ruolo – nella determinazione dell'importo dell'AU – del numero e della tipologia di figli, della condizione lavorativa del capofamiglia, del patrimonio, del numero di percettori di reddito in famiglia e del Reddito di cittadinanza.

In secondo luogo, con l'ausilio del modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'Ufficio parlamentare di bilancio, si estende l'analisi all'intera popolazione e si illustrano gli effetti redistributivi derivanti dall'introduzione dell'AU (par. 4). Questi effetti vengono anche valutati tenendo congiuntamente conto delle modifiche apportate con la legge di bilancio per il 2022 alla tassazione dei redditi delle persone fisiche (par. 5), già diffusamente descritte e valutate in una precedente pubblicazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio[1].

In base alle stime condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB l'onere lordo dell'AU è di 18,2 miliardi, in linea con le valutazioni ufficiali riportate nella Relazione tecnica. Al netto della soppressione degli assegni familiari (ANF),

[1] Per una descrizione approfondita sulle modifiche apportate all'Irpef e gli effetti distributivi, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Flash n. 5, dicembre.

Il Focus è stato curato da Corrado Pollastri e Francesca Iafrate

delle detrazioni per figli a carico (DF) e di altri istituti di importo minore la riforma distribuisce circa 6,8 miliardi di risorse aggiuntive alle famiglie con figli a carico. Circa il 77 per cento dei figli interessati dalla riforma beneficiano di un aumento netto dei trasferimenti, che ammonta in media a 672 euro. Ciò si traduce in un incremento medio del reddito disponibile familiare dei beneficiari di circa il 3 per cento.

L'AU è uno strumento universale. Le famiglie più avvantaggiate dalla sua introduzione sono quelle che nel regime previgente non beneficiavano di ANF e/o di DF (autonomi[2] e incapienti). Per questa platea il beneficio medio per figlio è di circa 1.200 euro. Poiché l'AU si riduce più lentamente al crescere del reddito rispetto agli assegni familiari, i maggiori vantaggi per i lavoratori dipendenti si manifestano per livelli di ISEE superiori a 12.000 euro.

La riforma comporta vantaggi più elevati per le famiglie numerose. Con il nuovo assegno un nucleo monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente con quattro figli e 15.000 euro di ISEE riceve circa 1.700 euro in più a figlio rispetto alla situazione previgente. Il vantaggio per figlio scende rispettivamente a 1.250, 1.100 e 1.000 euro per famiglie con tre, due e un figlio.

La modifica dell'indicatore di riferimento per il calcolo dei benefici per figli a carico – dal reddito (familiare per gli ANF e individuale per le DF) all'ISEE – assume un ruolo rilevante nel determinare gli effetti di impatto della riforma. Tra gli effetti principali si segnala l'influenza del patrimonio familiare nella determinazione del livello dell'AU: a parità di altre condizioni, infatti, l'AU si riduce – fino al suo livello minimo – all'aumentare del patrimonio familiare, se eccedente le franchigie previste nel calcolo dell'ISEE. Il peso relativamente elevato della componente patrimoniale nell'ISEE potrebbe non riflettere effettive differenze nella condizione economica della famiglia e, inoltre, far emergere nuove problematiche legate, ad esempio, non solo ai possibili disincentivi al risparmio, ma soprattutto alle ampie distorsioni presenti nell'attuale struttura delle rendite catastali. Si può stimare che a parità di tutte le altre condizioni, due famiglie che si differenziano per un solo euro di rendita catastale percepirebbero AU che differiscono di 65 centesimi l'uno dall'altro.

Il vantaggio complessivo in termini assoluti (euro medi equivalenti) derivante dall'introduzione dell'AU e dalla riforma dell'Irpef è maggiore per i decili di reddito familiare più elevati. In termini di incidenza sul reddito, invece, il complesso degli interventi appare nettamente progressivo. Tale effetto è quasi esclusivamente legato all'estensione dei trasferimenti per figli a coloro che non beneficiavano di ANF e DF, dato che l'impatto della revisione dell'Irpef risulta tendenzialmente neutrale.

2. Le caratteristiche dell'Assegno unico universale

L'AU è stato introdotto con il decreto legislativo 21 dicembre 2021 n. 230, in

[2] Gli assegni familiari erano riservati ai nuclei con reddito proveniente per almeno il 70 per cento da lavoro dipendente. Ciò escludeva i lavoratori autonomi e i titolari di impresa individuale.

attuazione della legge 1° aprile 2021 n. 46 che delegava il Governo a introdurre misure volte alla razionalizzazione e all'estensione degli allora vigenti istituti di sostegno delle famiglie con figli a carico e della natalità. Da marzo 2022 l'AU sostituisce gli assegni per il nucleo familiare, le detrazioni fiscali per figli a carico[3] e altre misure minori (il premio alla nascita, l'assegno al terzo figlio e il bonus bebè) e, grazie alla maggiore dotazione finanziaria (si veda oltre)[4], viene esteso anche a famiglie precedentemente escluse dai benefici. Con l'AU infatti si supera, da un lato, il carattere categoriale degli ANF (riservati ai soli nuclei con reddito proveniente per almeno il 70 per cento da lavoro dipendente) e, dall'altro, la mancata fruizione delle detrazioni da parte dei soggetti fiscalmente non capienti[5]. L'AU pur essendo universale mantiene, tuttavia, un carattere selettivo poiché l'importo è più basso per i nuclei familiari che presentano una condizione economica più favorevole, così come misurata dall'Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE)[6].

Il nuovo strumento è diretto a sostenere i figli minorenni a carico[7], i figli maggiorenni fino al compimento del 21° anno di età studenti o disoccupati[8] e i figli a carico con disabilità senza limiti di età. Esso è costituito da un importo base e da alcune maggiorazioni specifiche legate alla dimensione del nucleo familiare, alla presenza di figli disabili e di altre caratteristiche familiari. Sia l'importo base sia la maggior parte delle maggiorazioni diminuiscono all'aumentare dell'ISEE.

In particolare, l'assegno base massimo è pari a 2.100 euro annui per figlio minorenne (175 euro mensili) e a 1.020 per figlio maggiorenne (85 euro mensili) (tab. 1). È prevista una maggiorazione di 1.020 euro annui per ogni figlio successivo al secondo. Tali importi spettano per intero fino a un livello di ISEE pari a 15.000 euro; successivamente essi decrescono linearmente fino a ISEE pari a 40.000 euro per poi rimanere costanti e pari, rispettivamente, a 600, 300 e 180 euro. È inoltre prevista una maggiorazione con importo fisso pari a 1.020 euro annui per le famiglie con più di quattro figli.

Un incremento dell'importo base è previsto anche per i nuclei con figli disabili. In questo caso la maggiorazione è diversa a seconda dell'età del figlio (minorenne, maggiorenne o di età superiore a 21 anni). Per i figli minorenni l'importo della maggiorazione è indipendente dal livello di ISEE e correlato con il grado di disabilità, assumendo valori compresi tra 1.020 e 1.260 euro annui[9]. Per i figli disabili di età compresa tra 18 e 21 anni la maggiorazione è fissa e pari a 600 euro annui, mentre per i figli di età superiore ai 21 anni è compresa tra 300 e 1.020 euro annui a seconda del livello dell'ISEE.

[3] Continuano a essere riconosciute le detrazioni per i figli di età pari o superiore a 21 anni e per gli altri carichi familiari che non beneficiano dell'assegno unico e gli assegni familiari spettanti ai nuclei senza figli.

[4] Le maggiori risorse ammontano a cifre comprese tra 6 e 7 miliardi annui, finanziate mediante l'utilizzo delle risorse appostate nel Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (articolo 1, comma 339, della legge 27 dicembre 2019, n. 160).

[5] Si tratta di soggetti con redditi bassi o nulli che non beneficiano o beneficiano solo parzialmente delle detrazioni per figli a carico perché già esenti da Irpef o con un'imposta (al netto delle altre detrazioni) inferiore all'importo delle detrazioni stesse.

[6] Per una breve descrizione dell'ISEE si rinvia all'Appendice 1.

[7] L'AU spetta anche ai nuovi nati a decorrere dal settimo mese di gravidanza.

[8] Ai fini dell'accesso all'AU sono considerati come disoccupati anche i figli maggiorenni lavoratori con reddito annuo inferiore a 8.000 euro.

[9] La maggiorazione è pari a 1.260 euro annui per i soggetti non autosufficienti, a 1.140 euro per i soggetti con disabilità grave e 1.020 euro in caso di disabilità media.

Tab. 1 – Importi e maggiorazioni dell'Assegno unico (1)
(importi annuali)

		Livello di ISEE		
		0 - 15.000	15.001 - 40.000	Oltre 40.000 (o senza ISEE)
			Assegno unico base	
Per figlio minorenne		2.100 €	Decresce fino a 600 €	600 €
Per figlio maggiorenne (18 ≤ età < 21)		1.020 €	Decresce fino a 300 €	300 €
			Maggiorazioni	
Per ciascun figlio successivo al secondo		1.020 €	Decresce fino a 180 €	180 €
Nuclei con 4 o più figli			1.200 €	
Per disabilità	Per ciascun figlio minorenne		Non autosufficienza: 1.260 € Disabilità grave: 1.140 € Disabilità media: 1.020 €	
	Per ciascun figlio maggiorenne (18 ≤ età < 21)		600 €	
	Per ciascun figlio con età ≥ 21 a carico fiscale	1.020 €	Decresce fino a 300 €	300 €
Per le madri di età < 21 anni (per ciascun figlio)			240 €	
Entrambi i genitori titolari di reddito da lavoro [(2)] (per ogni figlio minorenne)		360 €	Decresce fino ad annullarsi	0 €

(1) Le soglie ISEE e gli importi degli assegni sono rivalutati ogni anno in base alle variazioni dell'indice del costo della vita. – (2) La Circolare Inps n. 23 del 9 febbraio 2022 specifica che ai fini della maggiorazione rilevano i redditi da lavoro dipendente o assimilati, nonché i redditi da pensione e quelli da lavoro autonomo o d'impresa.

È prevista una maggiorazione di importo costante pari a 240 euro annui per le madri di età inferiore a 21 anni. Infine, nel caso di nuclei con entrambi i genitori titolari di reddito da lavoro l'importo base può essere aumentato fino a un massimo di 360 euro annui.

A queste maggiorazioni si aggiunge una componente di natura transitoria, prevista per i primi tre anni di applicazione dell'AU, che si configura come una clausola di salvaguardia. Per le famiglie con ISEE fino a 25.000 euro che nel 2021 hanno percepito gli ANF per figli minori viene prevista per il 2022 l'integrazione dell'AU fino a concorrenza degli ANF e delle DF effettivamente fruite di cui hanno beneficiato nel 2021. Per il 2023 e per il 2024 l'integrazione diviene solo parziale e pari, rispettivamente, a due terzi e a un terzo di tale importo.

Nel caso in cui il nucleo familiare risulti già beneficiario di Reddito di cittadinanza (RdC), l'AU viene calcolato sottraendo dall'importo teorico spettante la quota di RdC relativa ai figli minori e maggiorenni fino al 21° anno di età che fanno parte del nucleo familiare, fino a concorrenza dello stesso AU. La quota è calcolata sulla base della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione del RdC, ovvero 0,2 punti per ogni minore e 0,4 per ogni maggiorenne presente in famiglia oltre il primo[10].

L'AU viene erogato a partire da marzo 2022 in seguito alla presentazione di una domanda e della dichiarazione ISEE. I nuclei

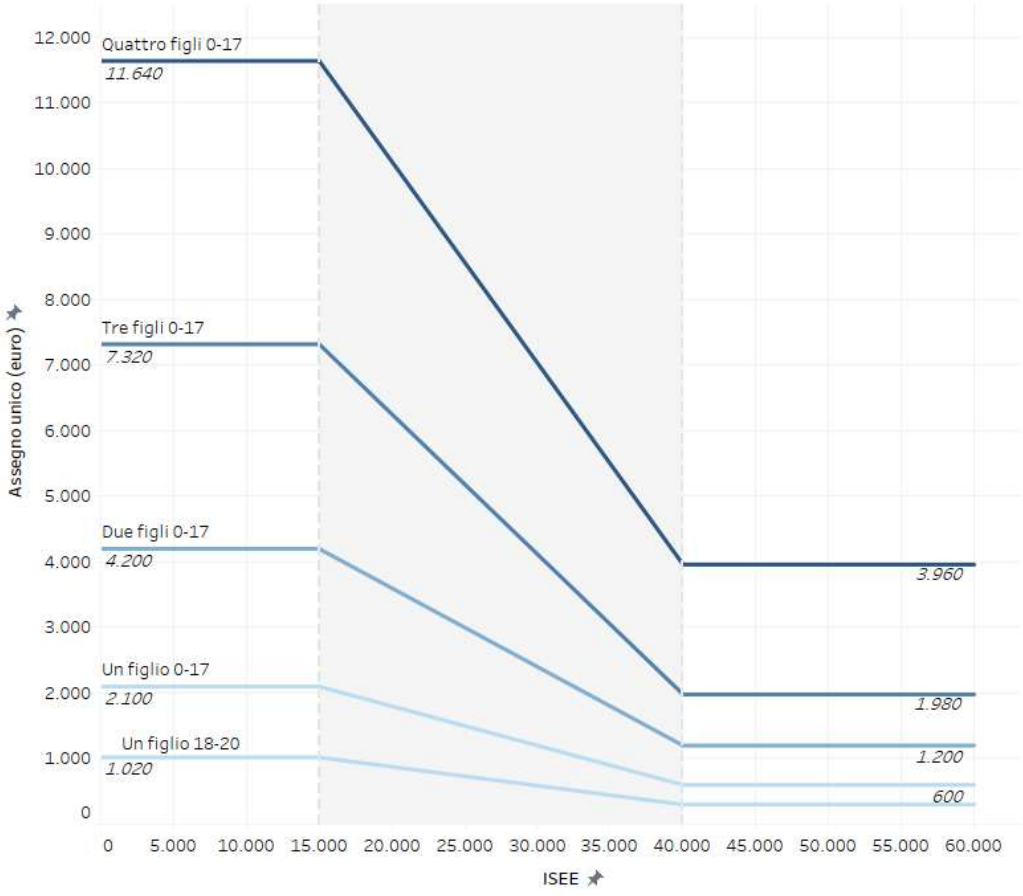
[10] La norma non specifica se nel calcolo della quota spettante ai figli si tenga o meno conto del massimale della scala di equivalenza utilizzata per il calcolo del RdC (pari a 2,1 punti). Nel caso in cui la presenza di figli non dovesse comportare un incremento al margine della scala (ad esempio, nel caso del quinto figlio minore di una famiglia con due genitori), la quota a essi spettante potrebbe essere considerata pari a zero.

che non presentano la dichiarazione ISEE ricevono l'importo minimo spettante ai nuclei con ISEE maggiore di 40.000 euro. Per i titolari di RdC l'erogazione è automatica e avviene contestualmente all'accredito di quest'ultimo.

La figura 1 riporta, in maniera esemplificativa, gli importi dell'AU al variare dell'ISEE e del numero e dell'età dei figli. L'importo base (attribuito ai nuclei fino a 15.000 euro di ISEE) passa da un minimo di 1.020 euro per i nuclei con un figlio maggiorenne a 11.640 euro per i nuclei con quattro figli minorenni. La progressiva riduzione degli importi si arresta a 40.000 euro di ISEE oltre i quali si applicano i livelli minimi pari, rispettivamente, a 300 euro per un figlio maggiorenne e 3.960 euro per quattro figli minorenni.

Gli effetti finanziari dell'introduzione dell'AU sono stati stimati con l'ausilio del modello di microsimulazione *tax-benefit*

Fig. 1 – Andamento e importi annui dell'Assegno unico al variare dell'ISEE e del numero e dell'età dei figli



dell'Ufficio parlamentare di bilancio[11]. Nel complesso l'ammontare dell'AU potenzialmente erogabile è stimato in 19 miliardi, al netto degli 0,6 miliardi derivanti dalla riduzione applicata ai percettori di RdC. La stima risulta complessivamente coerente con le valutazioni ufficiali riportate nella Relazione tecnica per il 2023 (18,2 miliardi), applicando un *take up* per i lavoratori autonomi pari al 70 per cento e la clausola di salvaguardia parziale (tab. 2)[12].

Tale onere è compensato per 11,5 miliardi dalle risorse derivanti dall'abrogazione di precedenti misure di sostegno per i figli a carico: circa 6 miliardi derivano dal recupero del gettito Irpef connesso con la cancellazione delle detrazioni per figli a carico di età inferiore a 21 anni, 4,7 miliardi dall'abolizione degli ANF e 0,7 miliardi dall'eliminazione del premio alla nascita, dell'assegno al terzo figlio e del fondo di natalità. I rimanenti 6,8 miliardi, già precedentemente accantonati nel Fondo destinato al finanziamento dell'AU, rappresentano risorse aggiuntive destinate al sostegno dei figli a carico.

Relativamente alla ripartizione dell'onere complessivo, l'assegno base (per figli minorenni e maggiorenni di età inferiore a 21 anni) rappresenta la componente predominante assorbendo circa il 90 per cento della spesa complessiva (16,3 miliardi). Il restante 10 per cento è ripartito tra le maggiorazioni, tra le quali la più onerosa è quella prevista per i nuclei familiari con entrambi i genitori lavoratori (1,4 miliardi).

3. Gli effetti dell'introduzione dell'Assegno unico: un'analisi per figure tipo

L'introduzione dell'AU è avvenuta contestualmente alla soppressione dei previgenti istituti per il sostegno delle famiglie con figli: le detrazioni fiscali e gli assegni familiari. L'impatto della riforma sul reddito disponibile delle famiglie dipende dunque da molteplici fattori. In primo luogo, dalla composizione familiare, dato che l'importo dell'AU varia in relazione alle caratteristiche dei figli (minorenni, maggiorenni, disabili) e della loro numerosità. In secondo luogo, rileva la modifica dell'indicatore di riferimento utilizzato per la modulazione degli importi: l'AU è definito sulla base dell'ISEE, mentre gli istituti soppressi sulla base del solo reddito, considerato su base familiare per gli ANF e su base individuale per le DF.

L'ISEE è un indicatore composito, che considera congiuntamente sia il reddito a disposizione della famiglia, sia una quota pari al 20 per cento del patrimonio mobiliare e di quello immobiliare in possesso dei suoi membri opportunamente decurtati di franchigie che dipendono dal possesso dell'abitazione

[11] Il modello di microsimulazione UPB è basato sulle risultanze campionarie dell'Indagine Istat sui redditi delle famiglie (IT SILC), integrate con informazioni amministrative riguardanti le posizioni fiscali dei contribuenti desunte dall'archivio delle dichiarazioni dei redditi e dagli estratti conto contributivi. Sulla base di tali informazioni è ricostruito un campione di basi imponibili e il relativo debito di imposta. Sono inoltre state elaborate stime relative ai percettori di reddito non tenuti alla presentazione delle dichiarazioni fiscali.

[12] Per *take up* si intende la percentuale di adesione dei lavoratori autonomi all'AU. Per il 2023 il decreto legislativo che ha introdotto l'AU prevede l'applicazione di una clausola di salvaguardia parziale: soltanto alle famiglie con ISEE non superiore a 25.000 euro è riconosciuta la restituzione dei due terzi della perdita di benefici rispetto agli strumenti previgenti.

Tab. 2 – Costi, coperture e utilizzo dell'Assegno unico
(milioni di euro)

	Importi
Costi	
Assegno unico inclusa maggiorazione per famiglie con più di 3 figli	19.594
Compensazioni RdC	-595
Assegno unico al netto delle compensazioni RdC	18.999
Minore *take up* autonomi	-860
Assegno unico al netto delle compensazioni RdC e dell'effetto *take up*	18.139
Clausola di salvaguardia	110
Totale oneri assegno unico	**18.249**
Coperture	
Detrazioni per figli carico < 21 anni	6.022
Abrogazione ANF	4.734
Abrograzione premio alla nascita	328
Abrogazione assegno al terzo figlio	384
Abrogazione fondo natalità	6
Maggiori risorse	6.775
Totale coperture	**18.249**
Utilizzo	
Assegno ai minorenni	15.009
Assegno ai maggiorenni	1.124
Assegno ai figli oltre il secondo	492
Assegno ai disabili minorenni	315
Assegno ai disabili 18-20 anni	27
Assegno ai disabili ≥ 21	299
Assegno alle madri < 21 anni	0
Assegno ai genitori lavoratori	1.366
Assegno alle famiglie numerose	103
Compensazione RdC	-595
Clausola di salvaguardia	110
Totale assegno unico	**18.249**

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

principale e dalla composizione del nucleo familiare[13].

L'entità del maggiore (o minore) beneficio derivante dalla sostituzione di ANF e DF con l'AU dipenderà dunque anche dalle specificità proprie delle modalità di calcolo dell'ISEE. In particolare, rilevano: 1) la tipologia di redditi percepiti (da lavoro dipendente, autonomo o pensione, che godono di deduzioni dalla componente reddituale dell'ISEE differenziate); 2) l'entità del patrimonio; 3) la diversa allocazione tra i coniugi del reddito percepito dalla famiglia (nuclei mono e bi-reddito).

Per meglio comprendere l'impatto della riforma sul reddito disponibile delle famiglie, nei prossimi paragrafi si confronta l'AU con i preesistenti ANF e DF per diverse famiglie tipo, evidenziando di volta in volta

[13] Per maggiori dettagli, si rinvia al paragrafo 3.4 e all'Appendice 1.

l'influenza di ciascuno dei fattori sopra citati sulla variazione dei benefici.

3.1 Analisi per tipologia di figlio

La figura 2 evidenzia, per livelli di reddito familiare, il diverso impatto della riforma in funzione delle caratteristiche dei figli. Si confronta l'AU con la somma di ANF e DF[14] per diverse famiglie tipo che si differenziano esclusivamente per l'età e la condizione di disabilità del figlio a carico. L'esempio rappresentato nella figura si riferisce a famiglie con reddito proveniente da lavoro dipendente (che beneficiavano dunque di ANF) con un solo figlio a carico e senza patrimonio rilevante ai fini dell'ISEE[15].

I quattro pannelli superiori della figura rappresentano le quattro tipologie di famiglie considerate: famiglie di tre componenti con un figlio minore di 3 anni, con un figlio con età compresa tra 3 e 17 anni, con un figlio maggiorenne di età inferiore a 21 anni e con un figlio minorenne disabile. La linea rossa rappresenta il nuovo AU, mentre l'area blu rappresenta la somma di ANF (in blu chiaro) e DF (in blu scuro). Il quinto pannello in fondo alla figura riporta l'entità della variazione del beneficio (vantaggio o svantaggio) dovuta all'introduzione dell'AU per le tipologie familiari considerate.

Nel caso di figli minorenni (i due pannelli superiori) il vantaggio è maggiore per i nuclei con redditi familiari tra 30.000 e 40.000 euro circa e raggiunge un massimo di 930 euro in corrispondenza di 33.600 euro per i figli tra 3 e 17 anni, mentre risulta leggermente inferiore per i figli minori di 3 anni, che in precedenza godevano di una maggiorazione delle detrazioni. Questo risultato dipende dalla minore selettività dell'AU rispetto ai precedenti strumenti di sostegno. Per la tipologia di famiglia considerata, infatti, l'AU è pari al suo livello massimo fino a 33.600 euro di reddito familiare, mentre in corrispondenza di questo livello di reddito gli ANF sono circa un terzo del loro valore massimo (attribuito solo alle famiglie fino a 15.000 euro di reddito familiare) e le detrazioni circa due terzi.

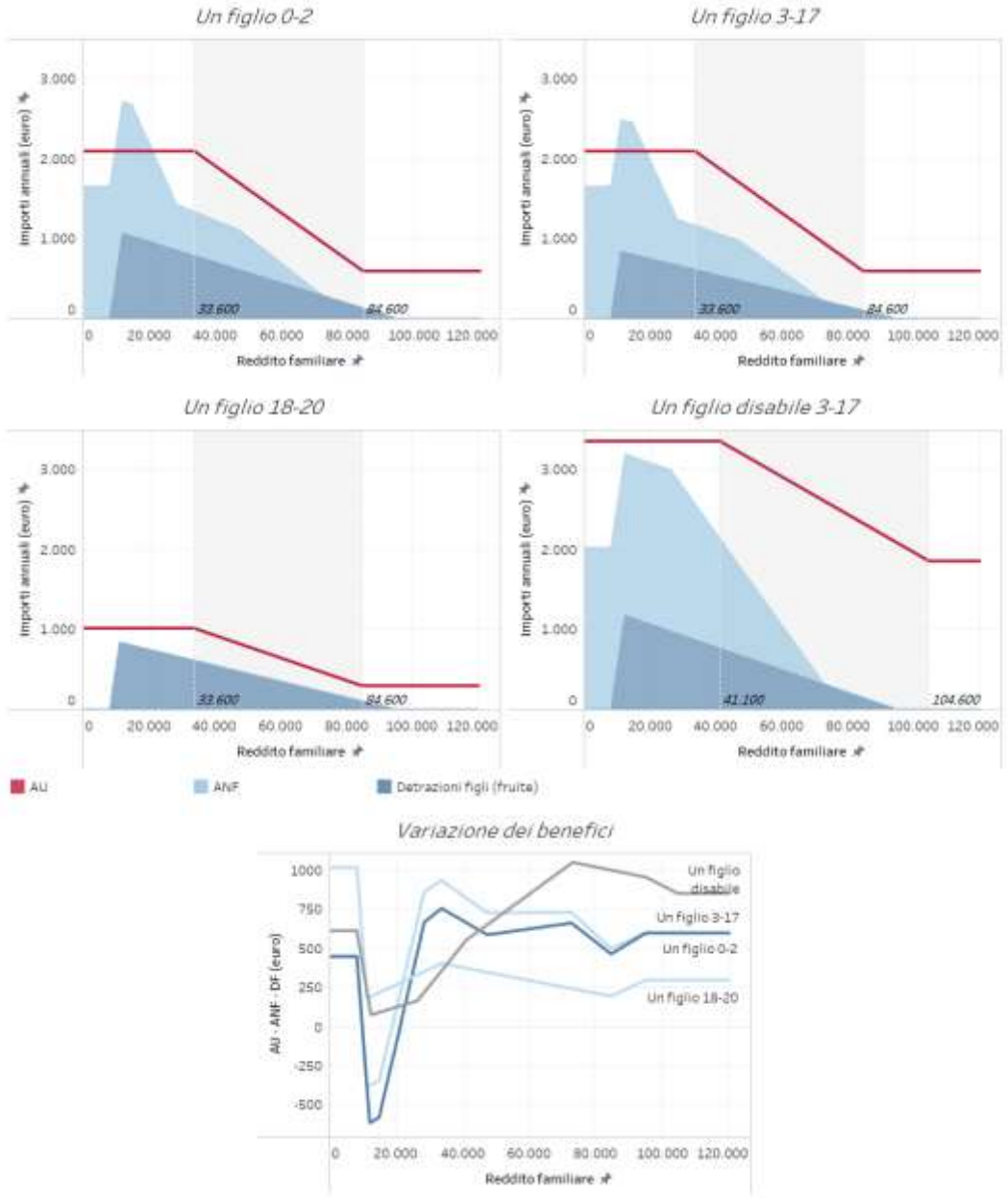
Per redditi familiari medio-bassi, compresi tra circa 10.000 e 18.000 euro, l'AU risulta invece minore della somma di ANF e DF (tale intervallo risulta più ampio nel caso di figli minori di 3 anni per effetto delle maggiori detrazioni per figli a carico). La presenza della clausola di salvaguardia, applicabile solo a nuclei familiari con ISEE uguale o inferiore a 25.000 euro, garantisce comunque, almeno per il 2022 un AU pari all'importo garantito dal regime previgente.

I nuclei con reddito molto basso (fino a 10.000 euro circa di reddito familiare da

[14] Detrazioni familiari effettivamente godute.

[15] Il patrimonio non influisce sul livello dell'ISEE se non supera le due franchigie previste rispettivamente per il valore della casa di abitazione e del patrimonio mobiliare (DPCM 159/2013). La prima, applicabile per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà, prevede che il valore della casa di abitazione, al netto del mutuo residuo, non rileva ai fini del calcolo del patrimonio immobiliare se inferiore alla soglia di 52.500 euro, incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. La seconda riguarda il patrimonio mobiliare e prevede una franchigia pari a 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro. La predetta soglia è incrementata di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo.

Fig. 2 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Analisi per tipologia di figlio (1)
(famiglie monoreddito (lavoratore dipendente) senza patrimonio ai fini ISEE)



(1) Le aree in grigio indicano l'intervallo di reddito familiare corrispondente a un ISEE compreso tra 15.000 e 40.000 euro. Date le figure tipo, costituite da un nucleo con tre componenti, Reddito familiare = ISEE x scala di equivalenza (2,04) + franchigia sul reddito da lavoro dipendente (massimo 3.000 euro). La scala di equivalenza è più alta di 0,5 in presenza di un figlio disabile.

lavoro dipendente) che, a causa dell'incapienza, non beneficiavano delle DF, registrano invece un vantaggio dall'introduzione all'AU pari a circa 455 euro l'anno[16].

[16] Si consideri che per le famiglie con reddito molto basso potrebbe verificarsi una sovrapposizione dell'AU con il RdC. Un'analisi degli effetti di tale sovrapposizione è sviluppata più avanti nel testo (par. 3.6).

Per i redditi più elevati, in corrispondenza dell'importo minimo dell'AU (che si applica nell'esempio considerato a partire da 84.600 euro di reddito familiare, corrispondenti a 40.000 euro di ISEE) il vantaggio garantito dal nuovo istituto si stabilizza a 600 euro, dato che in corrispondenza di redditi elevati ANF e DF si azzeravano progressivamente.

Nel caso di figli maggiorenni (pannello in basso a sinistra), per i quali l'AU è praticamente dimezzato rispetto a quello spettante ai minorenni, il beneficio è sempre più elevato rispetto alla situazione previgente. Per questi, infatti, non erano previsti gli ANF e l'AU risulta sempre maggiore delle DF, benché il vantaggio massimo (sempre in corrispondenza dei 33.600 euro di reddito familiare) sia meno della metà di quanto riscontrabile per i minorenni (circa 400 euro).

Per la famiglia tipo considerata, l'AU risulta più generoso anche nel caso di figli minorenni con disabilità (pannello in basso a destra), grazie all'applicazione delle specifiche maggiorazioni, con un vantaggio massimo di oltre 1.000 euro attorno a 75.000 euro di reddito familiare.

3.2 Analisi per numero di figli

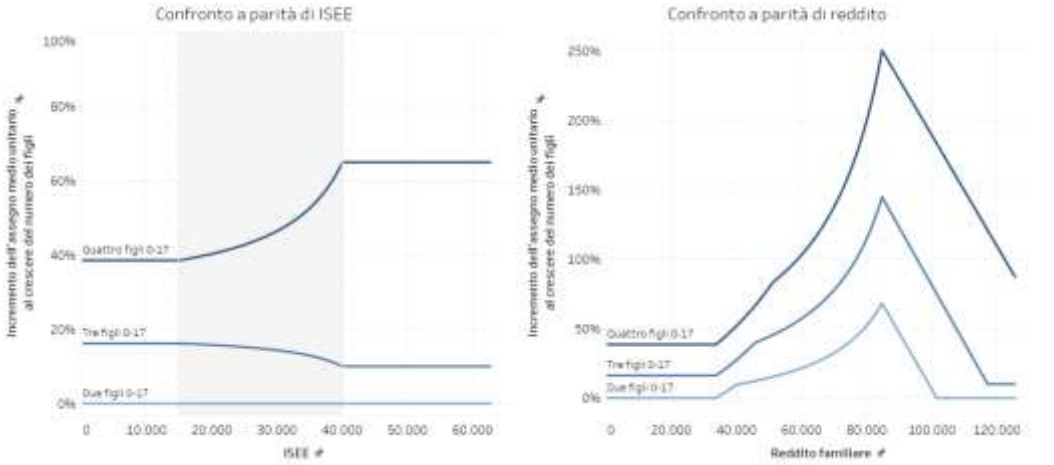
La formulazione dell'AU prevede un regime particolarmente favorevole per le famiglie numerose: per il secondo figlio l'assegno è pari a quello spettante per il primo, mentre per ciascuno dei figli successivi al secondo l'importo è maggiorato. Alle famiglie con quattro o più figli spetta poi una somma aggiuntiva fissa pari a 1.200 euro.

La progressione dell'AU al crescere del numero dei figli è illustrata in dettaglio nella figura 3 (pannello di sinistra) in cui si riporta l'incremento dell'assegno medio unitario[17] per le famiglie con più figli rispetto alla famiglia con un figlio, in corrispondenza di diversi livelli di ISEE. Poiché l'assegno medio unitario è lo stesso per le famiglie con uno e due figli, l'incremento percentuale nel passaggio al secondo figlio è sempre pari a zero (linea più chiara). Per livelli di ISEE fino a 15.000 euro, in presenza di tre figli l'assegno medio unitario aumenta di circa il 16 per cento, mentre con il quarto figlio di circa il 40 per cento, sempre rispetto all'assegno per famiglie con un figlio. Come emerge dalla figura, l'incremento dell'assegno medio unitario al crescere del numero di figli dipende dal livello di ISEE e ciò è dovuto al diverso andamento delle maggiorazioni al crescere dello stesso. A partire da 40.000 euro di ISEE l'assegno medio unitario spettante a una famiglia con quattro figli è circa il 65 per cento più elevato di quello che spetta a una famiglia con uno o due figli.

La progressione dell'assegno al crescere del numero dei figli risulta maggiore rispetto ai criteri equitativi propri della scala ISEE adottata per modulare l'AU in senso verticale. Applicando i coefficienti di equivalenza ISEE, infatti, il costo medio per figlio in una famiglia con due figli, tre

[17] Rapporto tra AU totale e numero dei figli beneficiari.

Fig. 3 – Andamento dell'AU al crescere del numero di figli: incremento dell'assegno medio unitario rispetto a quanto percepito per un figlio



figli e quattro figli sarebbe minore, rispettivamente, del 5, del 9 e del 13 per cento rispetto a quello con un figlio[18].

È tuttavia interessante analizzare l'andamento dell'AU in presenza di figli aggiuntivi a parità di risorse monetarie (reddito) a disposizione del nucleo familiare. In questa prospettiva, con un figlio aggiuntivo il beneficio complessivo aumenta per due ragioni: l'erogazione di un secondo assegno (eventualmente maggiorato se ne sussistono le condizioni) e l'incremento del primo assegno già goduto per effetto della riduzione dell'ISEE conseguente alla variazione della scala di equivalenza. La presenza di un membro aggiuntivo in famiglia comporta infatti un incremento della scala che a sua volta, a parità di risorse complessive del nucleo, si traduce in un minore ISEE. La combinazione dei due effetti comporta che alla nascita di un figlio, se non varia il reddito familiare, l'assegno medio unitario incrementa in misura considerevole, più di quanto possa apparire se si considerano le sole maggiorazioni esplicitamente dedicate alle famiglie numerose.

Questo particolare aspetto è esaminato nel pannello di destra della figura 3, in cui è riportato, per dati livelli di reddito familiare (in luogo dell'ISEE considerato nel pannello di sinistra), l'incremento dell'assegno medio unitario rispetto alla famiglia con un figlio. In questo esempio viene esaminato il caso di una coppia monoreddito (capofamiglia lavoratore dipendente) senza patrimonio rilevante ai fini ISEE. A titolo esemplificativo, si ipotizzi una famiglia con un reddito di 80.000 euro totali e un figlio minorenne a cui

[18] La scala di equivalenza ISEE vale 1,57 per una coppia, a cui si sommano 0,47 per il primo componente aggiuntivo, 0,42 per il secondo, 0,39 per il terzo e 0,35 per ogni ulteriore componente. Il coefficiente della scala può essere interpretato come il costo derivante dal componente aggiuntivo tenendo conto delle maggiori economie di scala che si hanno al crescere della numerosità familiare per la presenza di spese indivisibili. A parità di condizione economica, quindi, secondo il criterio ISEE il costo medio per due figli (0,47 + 0,42 = 0,89 / 2 = 0,445) è inferiore al costo medio di un figlio di circa il 5 per cento (0,445 / 0,47 - 1 = -0,053).

corrisponde un ISEE di 37.745[19] e un AU di 735 euro. La nascita di un secondo figlio, a parità di reddito familiare, comporta un peggioramento della condizione economica così come misurata dall'ISEE, che passerebbe a 31.301 euro[20]. Al minore ISEE corrisponde un maggiore importo dell'AU anche per il primo figlio, con un beneficio complessivo pari a 2.244 euro e medio per figlio pari a 1.122 euro, il 50 per cento in più rispetto a quello che la famiglia percepiva per un solo figlio. Per lo stesso livello di reddito familiare, la presenza di due figli aggiuntivi rispetto al primo comporterebbe un incremento dell'assegno medio di oltre il 100 per cento. In alcuni casi particolari il rapporto tra assegno medio per famiglie numerose e assegno per un figlio supererebbe, a parità di reddito familiare, il 200 per cento.

La figura 4 analizza l'impatto della transizione all'AU per famiglie con un diverso numero di figli a carico, per valutare se e in che misura il nuovo sistema si rivela più o meno generoso del precedente al crescere del numero dei figli. Nell'esempio si fa riferimento a famiglie tipo con caratteristiche comuni (nucleo monoreddito, capofamiglia lavoratore dipendente, senza patrimonio rilevante ai fini ISEE) che si differenziano unicamente per il numero di figli a carico, variabili in questo caso da uno a quattro. I trattamenti sono espressi in termini di importi medi per figli a carico.

L'andamento della variazione del beneficio medio per figlio dovuto all'introduzione dell'AU è simile per le tipologie considerate, mostrando un andamento a V (pannello inferiore). La variazione risulta più elevata per redditi familiari molto bassi (per effetto del superamento del problema dell'incapienza delle detrazioni per figli) e medio-alti, mentre è minore per le fasce di reddito intermedie in corrispondenza delle quali si raggiungeva il picco massimo delle misure previgenti. Per queste fasce di reddito, nel caso di un uno e due figli a carico, l'AU può anche risultare inferiore ai benefici precedenti. Al contrario tale circostanza non si verifica mai per le famiglie più numerose (tre e quattro figli), per le quali l'AU risulta sempre superiore alla somma di ANF e DF.

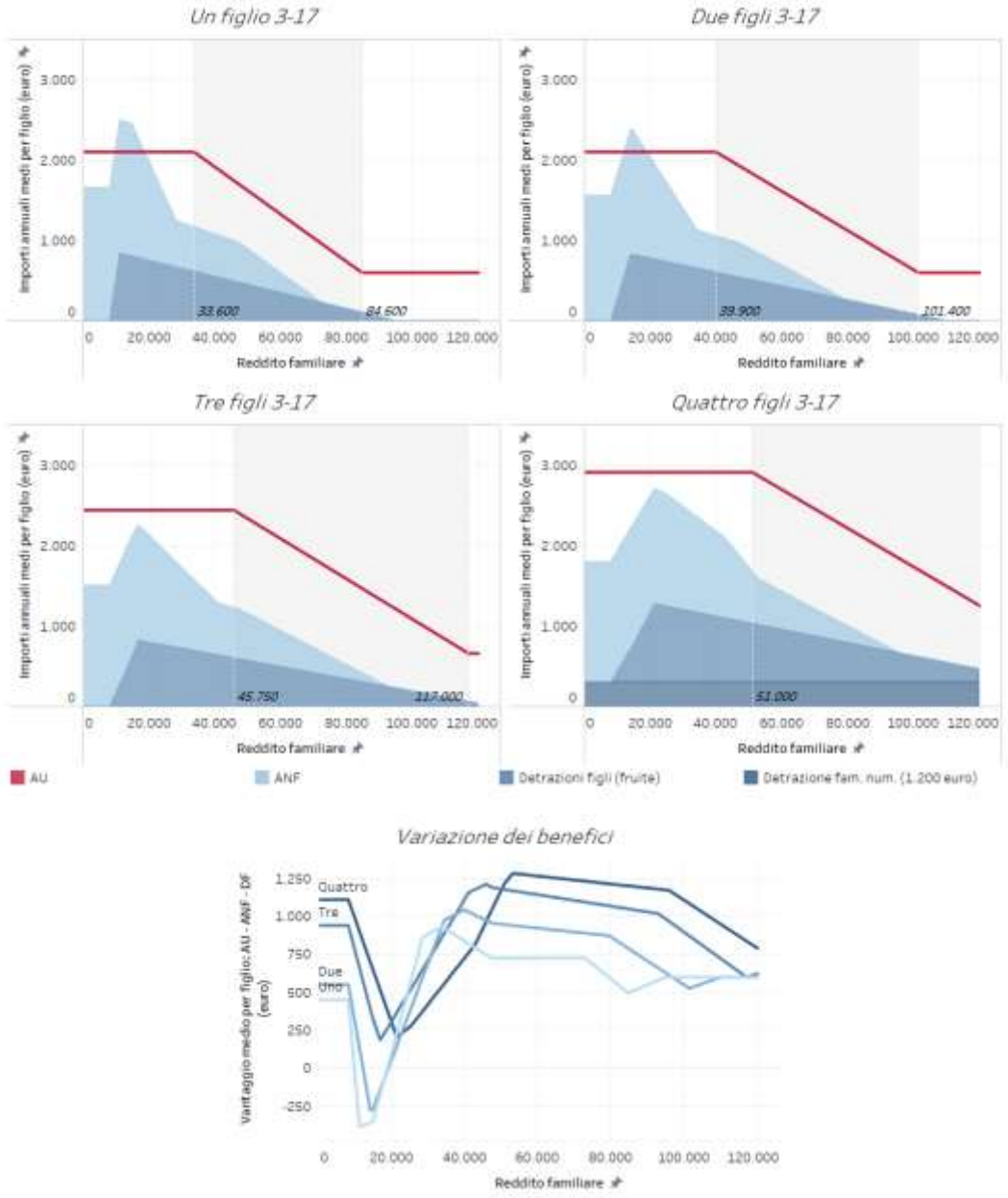
In generale, quindi, il beneficio tende ad aumentare con il numero di figli a carico: il vantaggio massimo passa da 1.290 euro per figlio (per un livello di reddito familiare di circa 54.000 euro) per le famiglie con quattro figli a 1.210 euro (per un livello di reddito familiare pari a circa 46.000 euro) per quelle con tre figli, a 1.040 euro (a circa 40.000 euro di reddito familiare) per quelle con due figli e a 930 euro (a 33.600 euro di reddito familiare) per quelle con un figlio. Il vantaggio massimo si raggiunge in ogni caso in corrispondenza della soglia ISEE di 15.000 euro[21], oltre la quale l'AU comincia a decrescere.

[19] L'ISEE è dato dal reddito (80.000 euro) decurtato della franchigia per reddito da lavoro dipendente (3.000) e diviso per la scala di equivalenza (1,57 + 0,47 = 2,04).

[20] L'ISEE è dato dal reddito (80.000 euro) decurtato della franchigia per reddito da lavoro dipendente (3.000) e diviso per la scala di equivalenza (1,57 + 0,47 + 0,42= 2,46).

[21] Per le famiglie considerate nell'esempio, il reddito familiare è corrispondente all'ISEE moltiplicato per la scala di equivalenza più la franchigia applicata sul reddito da lavoro dipendente.

Fig. 4 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Analisi per numero di figli (1)
(famiglie monoreddito (lavoratore dipendente) senza patrimonio ai fini ISEE)

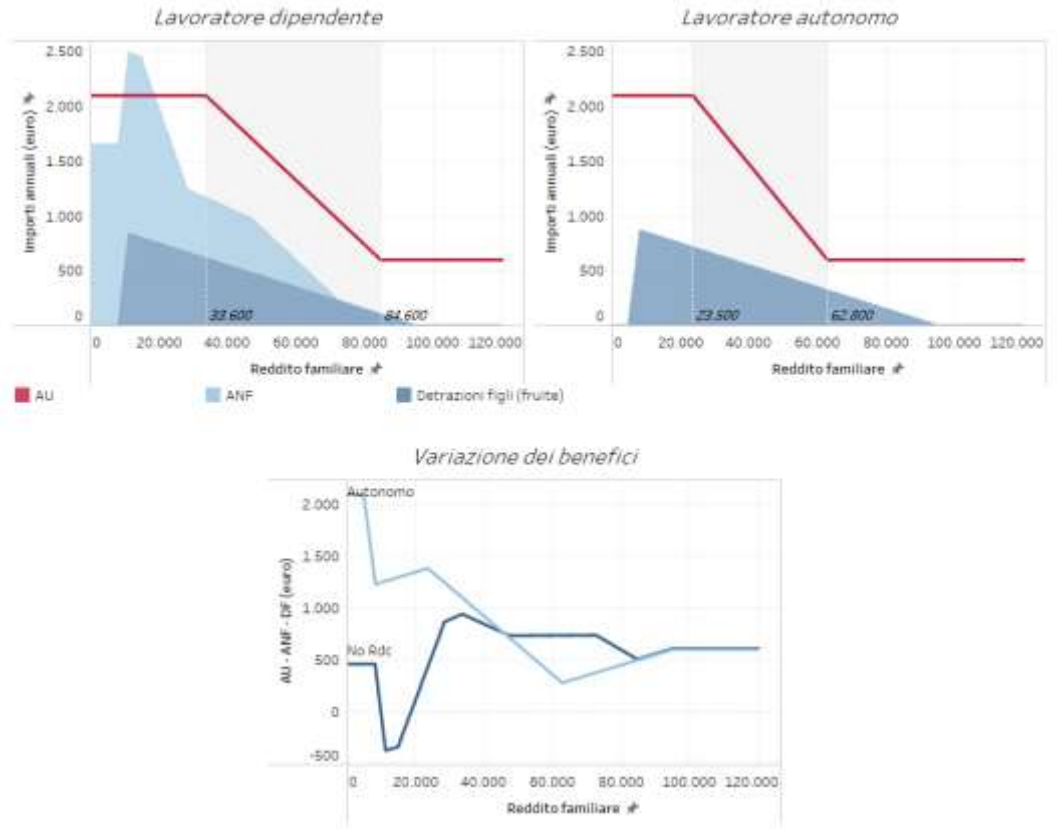


(1) Le aree in grigio indicano l'intervallo di reddito familiare corrispondente a un ISEE compreso tra 15.000 e 40.000 euro. Date le figure tipo, Reddito familiare = ISEE x scala di equivalenza + franchigia sul reddito da lavoro dipendente (massimo 3.000 euro). La scala di equivalenza è pari a 2,04 in presenza di 1 figlio, 2,46 in presenza di 2 figli, 2,85 in presenza di 3 figli e 3,2 in presenza di 4 figli.

3.3 Analisi per condizione lavorativa del capofamiglia

Come accennato in precedenza, l'AU supera l'impostazione categoriale dell'ANF, originariamente di natura mutualistica, la cui fruizione era riservata ai soli lavoratori dipendenti. La figura 5 consente di analizzare questo fenomeno,

Fig. 5 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Analisi per condizione professionale (1)
(Famiglie monoreddito con un figlio a carico 3-17 anni senza patrimonio ai fini ISEE)



(1) Le aree in grigio indicano l'intervallo di reddito familiare corrispondente a un ISEE compreso tra 15.000 e 40.000 euro. Date le figure tipo, costituite da un nucleo con tre componenti, Reddito familiare = ISEE x scala di equivalenza (2,04) + franchigia sul reddito da lavoro dipendente (massimo 3.000 euro).

confrontando vecchi e nuovi trattamenti in funzione della condizione professionale del capofamiglia e del livello di reddito familiare. L'analisi prende a riferimento due famiglie tipo monoreddito con un figlio a carico con età compresa tra 3 e 17 anni (tre componenti) e senza patrimonio rilevante ai fini ISEE che si differenziano per la tipologia di reddito percepito dal capofamiglia: da lavoro dipendente (situazione rappresentata nel pannello di sinistra) e da lavoro autonomo (pannello di destra).

Il vantaggio più elevato è registrato per i lavoratori autonomi in corrispondenza della loro area di incapienza (redditi fino a 4.800 euro): esso è pari all'importo dell'AU, dato che in precedenza non era percepito alcun trattamento (ANF e DF). Va tuttavia osservato che per redditi familiari compresi tra 46.000 e 85.000 euro circa sono i lavoratori dipendenti a godere di un vantaggio maggiore (nel pannello inferiore la linea blu, relativa a questa tipologia di lavoratori, passa al disopra di quella celeste, relativa ai lavoratori autonomi). Ciò dipende dalle specificità di calcolo dell'ISEE che, a parità di altre condizioni, differenzia i lavoratori autonomi rispetto ai dipendenti. Ai fini ISEE, infatti, si prende a riferimento il reddito complessivo Irpef, che per i lavoratori autonomi comprende anche i contributi previdenziali. Inoltre, in analogia a quanto previsto nel sistema

fiscale in cui le detrazioni da lavoro dipendente sono maggiori di quelle previste per il lavoro autonomo per tenere conto forfettariamente delle spese di produzione del reddito (dedotte dal reddito dei lavoratori autonomi), il reddito da lavoro dipendente beneficia nel calcolo dell'ISEE di una specifica deduzione (franchigia) pari al 20 per cento del reddito, fino a un massimo di 3.000 euro. Ne risulta che, rispetto al reddito familiare imponibile, la curva dall'AU per i lavoratori autonomi è traslata verso sinistra e quindi, a parità di reddito (al netto dei contributi), il livello dell'AU risulta inferiore rispetto a quello percepito dai lavoratori dipendenti. Inoltre, per gli autonomi l'AU comincia a decrescere in corrispondenza di una soglia inferiore di circa 10.000 euro rispetto a quella dei lavoratori dipendenti (23.500 euro, contro 33.600). Allo stesso modo l'AU raggiunge la soglia minima per i lavoratori autonomi in corrispondenza di un livello di reddito di circa 20.000 euro inferiore (62.800 euro, contro 84.600).

3.4 Analisi del ruolo del patrimonio

Sugli effetti dell'introduzione dell'AU incide significativamente il cambiamento dell'indicatore di riferimento per la determinazione dei benefici per i figli a carico, ossia il passaggio dal reddito familiare e individuale – utilizzati, rispettivamente, per gli ANF e le DF – all'ISEE. Quest'ultimo, a differenza di quanto avviene per altri strumenti di sostegno vigenti, non rappresenta più soltanto una condizione di accesso al beneficio ma ne determina l'importo, che decresce in funzione dell'ISEE fino a raggiungere il suo importo minimo.

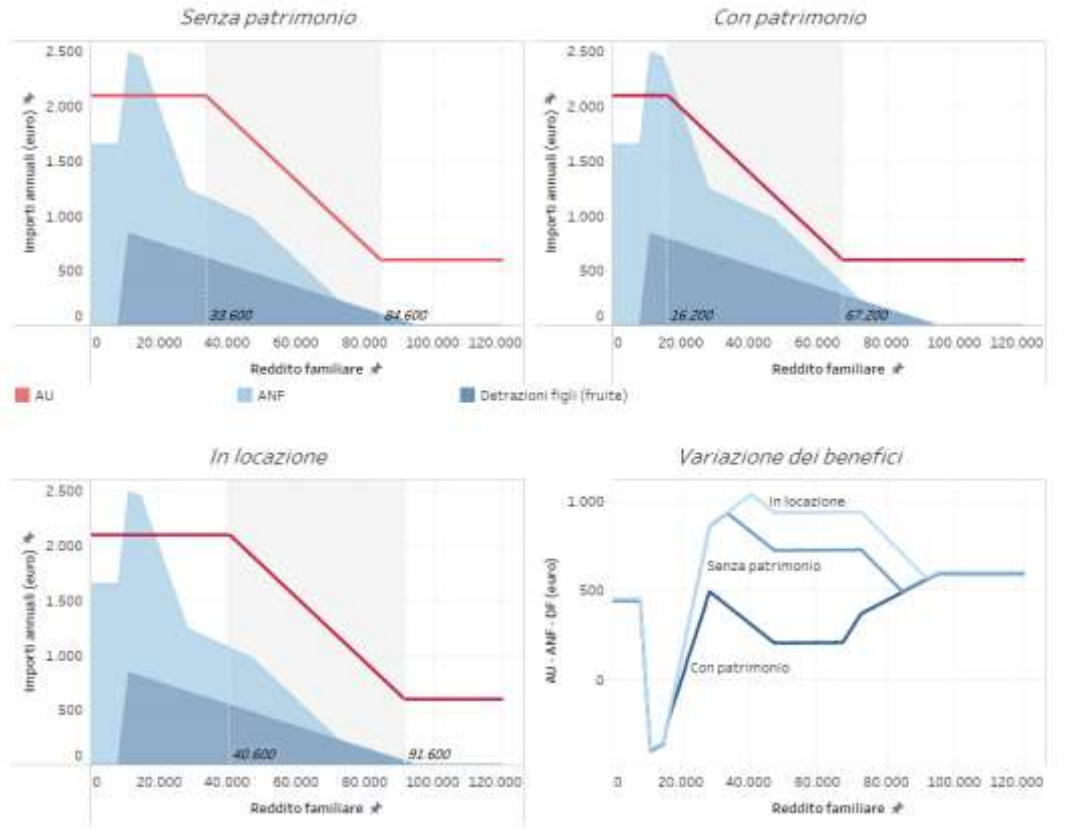
Come è noto, l'ISEE è un indicatore composito volto a determinare la condizione economica del nucleo familiare che considera congiuntamente sia il reddito a disposizione della famiglia, sia una quota – pari al 20 per cento – del patrimonio mobiliare e immobiliare in possesso dei suoi membri al netto di franchigie che dipendono dal possesso dell'abitazione principale e dalla composizione del nucleo familiare[22]. In questo modo si considerano equivalenti, in termini di apporto di benessere alla famiglia, un euro di reddito e 20 centesimi di patrimonio (al netto delle franchigie). In altri termini, ai fini dell'ISEE risultano equivalenti in termini di condizione economica una famiglia senza reddito e con 100.000 euro di patrimonio e un'altra con 20.000 euro di reddito e patrimonio inferiore alle franchigie e, come tali, riceverebbero, a parità di altre condizioni, lo stesso beneficio commisurato all'ISEE.

In questo paragrafo si analizza, mediante il confronto tra figure tipo, l'influenza del patrimonio nella determinazione dell'AU e, di conseguenza, sulla variazione del beneficio rispetto ai trattamenti di sostegno alla famiglia previgenti (indipendenti dal patrimonio).

La figura 6 illustra il caso di due famiglie tipo con un figlio a carico (tre componenti) e un solo reddito da lavoro dipendente che si distinguono per la presenza o meno di patrimonio. In particolare, la prima famiglia

[22] Si veda la nota 12 e l'Appendice 1.

Fig. 6 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Analisi del ruolo del patrimonio (1)
(famiglie monoreddito (lavoratore dipendente) con un figlio a carico)



(1) Le aree in grigio indicano l'intervallo di reddito familiare corrispondente a un ISEE compreso tra 15.000 e 40.000 euro. Date le figure tipo, costituite da un nucleo con tre componenti, Reddito familiare = ISEE x scala di equivalenza (2,04) + franchigia sul reddito da lavoro dipendente (massimo 3.000 euro) + 20 per cento del patrimonio al netto delle franchigie (52.500 euro per patrimonio immobiliare e 10.000 per quello mobiliare). Nel caso della famiglia con casa in affitto, nel calcolo del reddito familiare va considerata anche la franchigia sul canone di locazione, che per la famiglia tipo mostrata nella figura è pari a 7.000 euro.

ha un patrimonio non rilevante ai fini ISEE (pannello di sinistra) e la seconda ha un'abitazione di residenza di proprietà con rendita catastale di 1.000 euro e un patrimonio mobiliare di 20.000 euro (pannello di destra). Si riporta anche il caso di una famiglia senza patrimonio immobiliare che risiede in una abitazione in affitto, per evidenziare il ruolo della relativa franchigia, che viene applicata nel calcolo dell'ISEE al reddito familiare fino a un massimo di 7.500 euro[23] (pannello inferiore a sinistra).

La presenza della componente patrimoniale rilevante ai fini ISEE comporta la traslazione verso sinistra della curva che rappresenta il livello dell'AU al variare del reddito familiare. Se in assenza di patrimonio l'importo massimo di AU veniva attribuito a famiglie con reddito fino a 33.600 euro (2.800 euro al mese), per le famiglie con la casa di proprietà e 20.000 euro di attività finanziarie l'importo dell'AU

[23] La franchigia è aumentata di 500 per ciascun figlio successivo al secondo.

comincia a diminuire da 16.200 euro di reddito familiare (1.350 euro al mese). Allo stesso modo la soglia oltre la quale si riceve l'AU minimo passa da 84.600 euro (7.050 euro mensili) a 67.200 euro (5.600 euro mensili). La transizione al nuovo regime risulta dunque decisamente meno vantaggiosa per le famiglie con patrimonio (pannello inferiore a destra) per le quali aumenta il rischio che l'importo dell'AU risulti inferiore ai trattamenti previgenti.

Specularmente al caso della famiglia con patrimonio rilevante ai fini ISEE, per la famiglia che risiede in una abitazione in locazione la curva dell'AU trasla verso destra implicando benefici più elevati nel passaggio al nuovo regime. Nell'esempio riportato in figura, in cui il canone di locazione ammonta a 7.000 euro l'anno, l'AU è pari al suo livello massimo (2.100 euro) fino a 40.600 euro di reddito familiare, in corrispondenza del quale il vantaggio rispetto alla situazione previgente è di 1.040 euro. Per lo stesso livello di reddito familiare, l'importo dell'AU e il corrispondente vantaggio tendono a ridursi per la famiglia non in locazione e senza patrimonio ISEE (AU di 1.894 euro e vantaggio di circa 830 euro) e raggiungono il valore minimo per la famiglia con patrimonio ISEE positivo (AU di circa 1.160 euro e vantaggio di circa 85 euro).

Con l'attuale formulazione dell'ISEE, quindi, la presenza di un patrimonio superiore alle franchigie rende, a parità di reddito (comprensivo di quelli da capitale), il nucleo familiare più ricco ai fini dell'ISEE e ciò si riflette su un AU più contenuto negli importi, influendo in modo significativo sugli effetti della transizione al nuovo regime.

Finora l'ISEE è stato applicato in prevalenza per individuare le famiglie in condizione di disagio economico, con soglie di accesso ai benefici relativamente basse. In questi casi l'inclusione del patrimonio con un peso relativamente elevato potrebbe rappresentare un mezzo per meglio misurare lo stato di bisogno e di vulnerabilità[24] e un possibile correttivo per l'evasione nei casi di forte squilibrio fra patrimonio e reddito dichiarato. Con l'introduzione dell'AU, l'ISEE viene invece applicato universalmente per ordinare su una scala di benessere economico un segmento molto ampio della popolazione (quello delle famiglie con figli) con un adeguamento nel continuo del livello della prestazione al livello di ISEE. Ciò potrebbe far emergere nuove problematiche legate, ad esempio, non solo ai possibili disincentivi al risparmio, ma soprattutto alle ampie distorsioni presenti nell'attuale struttura delle rendite catastali. Si può infatti calcolare che con l'applicazione dei moltiplicatori Imu e del coefficiente del 20 per cento al patrimonio complessivo i differenziali al margine delle rendite catastali si riflettono in modo significativo sul livello dell'AU: a parità di tutte le altre condizioni, due famiglie che si differenziano per un solo euro di rendita catastale percepirebbero AU che differiscono di 65 centesimi l'uno dall'altro.

Sono disponibili diverse evidenze sulle distorsioni nell'attuale struttura delle rendite

[24] Per una analisi dell'impatto del patrimonio sulle misure di povertà si veda Brandolini, A., Magri, S. e Smeeding, T. (2010), "Asset based measurement of poverty", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Spring 2010, vol. 29, n. 2.

catastali. L'Agenzia del territorio[25] stima per il 2014 che fatto 100 il rapporto tra valore di mercato (dati OMI) e valore catastale medio ai fini Imu, per il 25 per cento degli immobili tale rapporto è inferiore a 55 e per un altro 25 per cento superiore a 131. Sono inoltre rilevanti alcune differenze sistematiche di tale rapporto, sia orizzontale tra territori sia tra centro e periferia. Rispettivamente, il rapporto medio per area geografica va da un massimo del 110 per cento riscontrato al Nord Ovest a un minimo di 86 per cento al Sud. Inoltre, in media nazionale, il rapporto va dal 106 per cento nelle zone centrali al 93 nelle zone suburbane, ma nelle grandi città il differenziale può essere molto maggiore[26]. La sperequazione tende a favorire i segmenti della popolazione con maggiore ricchezza abitativa, così come evidenziato da un'analisi, effettuata sulla base dati integrata tra dichiarazioni fiscali e risultanze catastali[27].

Alla luce della rilevanza dell'AU quale strumento unico di sostegno alle famiglie con figli a carico e degli elementi sopra menzionati, da un lato, sarebbe opportuna una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale peso del patrimonio nell'ambito dell'indicatore che determina gli importi dell'AU e, dall'altro, diviene oltremodo necessaria una revisione dei valori catastali – prevista peraltro nella legge delega della riforma fiscale in discussione in Parlamento – per attenuare il più possibile le attuali distorsioni.

L'analisi delle risultanze dei monitoraggi relativi al ricorso sia all'assegno ponte introdotto temporaneamente per il secondo semestre 2021 sia all'AU – in generale e rispetto alle attese – consentirà di migliorare la conoscenza della distribuzione dei patrimoni e di approfondire il tema delle implicazioni del possesso di diverse forme di patrimonio sull'effettivo benessere delle famiglie.

3.5 Analisi per numero di percettori: famiglie mono e bi-reddito

L'utilizzo dell'ISEE come criterio di determinazione dell'importo dell'AU comporta che l'entità del maggiore (o minore) beneficio derivante dall'introduzione del nuovo assegno rispetto agli strumenti previgenti dipende anche dalla diversa allocazione del reddito percepito all'interno della famiglia.

Come nei precedenti paragrafi, la figura 7 riporta il livello degli ANF (area blu chiaro) e delle DF fruite (area blu scuro) e la curva dell'AU in funzione del reddito familiare per una famiglia monoreddito (pannello di sinistra) e una famiglia bi-reddito (pannello di destra)[28].

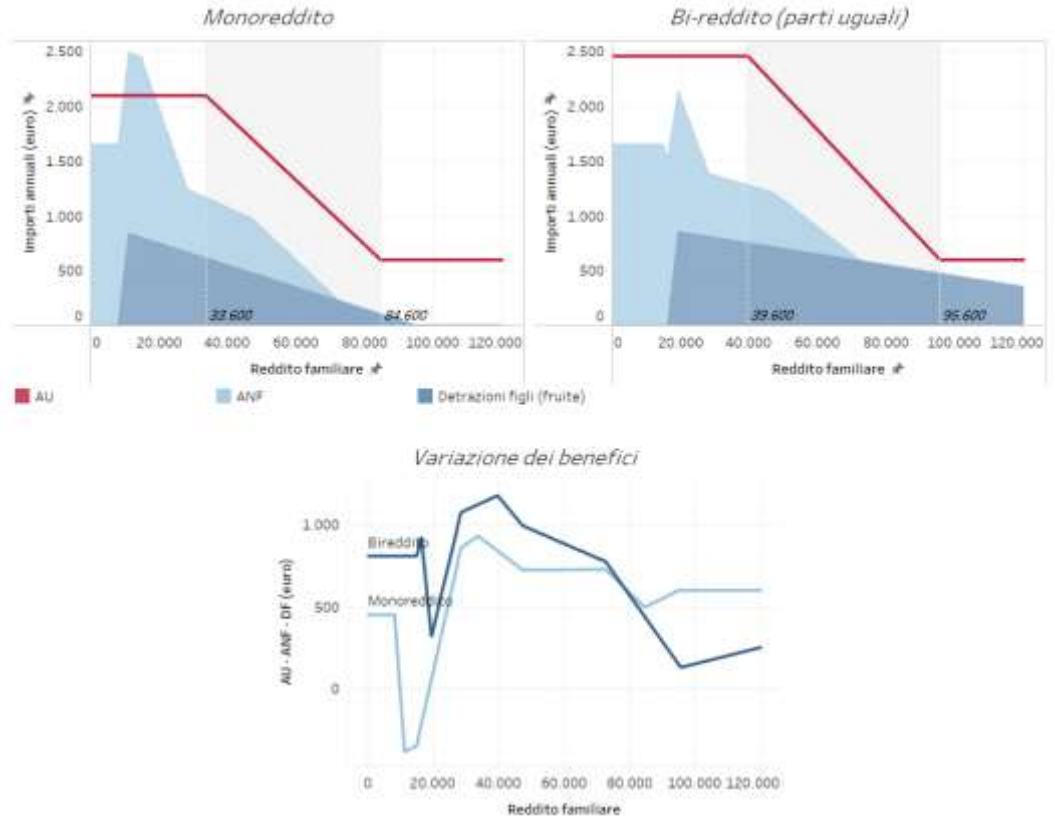
[25] Osservatorio del Mercato Immobiliare (2015), "Rapporto tra valore di mercato e valore catastale: iniquità territoriali", Quaderni dell'Osservatorio, dicembre. Altre evidenze sul rapporto tra valore di mercato e valore catastale sono pubblicate in Agenzia del territorio – Dipartimento delle Finanze (2010), "Gli immobili in Italia".

[26] A Roma nel 2011 il rapporto tra valore di mercato e quello catastale rispetto al rapporto medio nazionale variava da un massimo di 176 per cento nel centro storico a un minimo di 103 per cento nelle zone periferiche. Si consideri, tuttavia, che nel 2013, a seguito dell'azione di revisione del classamento ex comma 335 della L. 311/2004 e della caduta dei valori immobiliari, tale differenziale si è notevolmente ridotto (79 per cento nel centro storico e 63 per cento in zona periferica). Si veda Causi, M. e Guerrieri, G. (2015), "Il patrimonio immobiliare abitativo a Roma: evoluzione, divari fra centro e periferie, sperequazione tributaria".

[27] Ulteriori analisi sulla distribuzione dello stock immobiliare a valori catastali e di mercato sono riportate nella edizione 2019 del sopracitato volume "Gli immobili in Italia".

[28] In caso di famiglie bi-reddito si ipotizza che il reddito familiare sia distribuito equamente tra i due percettori.

Fig. 7 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Nuclei monoreddito e bi-reddito (1)
(famiglie di lavoratori dipendenti con un figlio a carico e senza patrimonio ISEE)



(1 Le aree in grigio indicano l'intervallo di reddito familiare corrispondente a un ISEE compreso tra 15.000 e 40.000 euro. Date le figure tipo, costituite da un nucleo con tre componenti, Reddito familiare = ISEE x scala di equivalenza (2,04 per la famiglia monoreddito e 2,24 per quella bi-reddito) + franchigia sul reddito da lavoro dipendente (3.000 euro per la famiglia monoreddito e 6.000 euro per quella bi-reddito).

Poiché l'ANF era modulato in base al reddito familiare e quindi non dipendeva dall'allocazione del reddito tra i coniugi, il suo ammontare è lo stesso per le due famiglie tipo. Le detrazioni fiscali per figli a carico fruite, il cui importo era determinato sulla base del reddito individuale e dipendeva dalla capienza fiscale dei beneficiari, sono invece maggiori per le famiglie monoreddito in corrispondenza di redditi familiari medio bassi (fino al livello di reddito familiare che rappresenta la soglia di incapienza per famiglie bi-reddito) e più elevate per le famiglie bi-reddito in corrispondenza di redditi familiari medio-alti[29].

[29] Le famiglie monoreddito cominciano a beneficiare delle detrazioni per figli a carico quando il reddito familiare (che coincide con il reddito individuale del singolo percettore) supera la soglia di incapienza di circa 8.000 euro. Tra 8.000 e 11.600 euro le detrazioni aumentano fino a raggiungere il picco massimo (834 euro annui) per poi decrescere fino ad annullarsi in corrispondenza di un reddito familiare di 95.000 euro. Per una famiglia bi-reddito (in cui i coniugi percepiscono il medesimo reddito), invece, l'area di incapienza in termini di reddito familiare è più ampia e termina in corrispondenza di un reddito familiare di circa 16.000 euro. A partire da tale soglia le detrazioni per figli a carico, in genere riconosciute per il 50 per cento a ciascun genitore, aumentano raggiungendo il picco massimo di 852 euro annui a 19.600 euro di reddito familiare per poi decrescere lentamente e annullarsi quando il reddito familiare raggiunge 190.000 euro.

Benché l'AU sia modulato su un indicatore basato sul cumulo dei redditi familiari, e perciò teoricamente indipendente dalla composizione dei redditi in famiglia, la normativa dispone specifici vantaggi per le famiglie bi-reddito: nel caso di entrambi i genitori lavoratori l'importo base dell'AU è maggiorato fino a 360 euro e la scala ISEE è più alta di 0,2 punti. Si consideri inoltre che l'applicazione della deduzione del 20 per cento al reddito da lavoro dipendente fino a un massimo di 3.000 euro comporta un vantaggio per le famiglie con due percettori dato che in questo caso la deduzione massima familiare raddoppia a 6.000 euro.

La combinazione di questi effetti comporta un maggiore vantaggio dall'introduzione dell'AU per le famiglie bi-reddito considerate nell'esempio fino a circa 70.000 euro di reddito familiare[30] (pannello in basso).

3.6 L'interazione con il Reddito di cittadinanza

In accordo con il principio enunciato dalla legge delega, l'AU è compatibile con il RdC, ma l'importo erogato viene decurtato della quota della componente del RdC riferibile ai figli a carico. L'erogazione dell'AU per i percettori di RdC è automatica da parte dell'INPS che accredita contestualmente ai beneficiari i due trasferimenti. Di fatto quindi, in presenza di figli a carico, i nuclei beneficiari percepiscono un trasferimento complessivo pari alla somma dell'AU e di una parte del RdC, quella riferita solo agli altri membri della famiglia.

Il vantaggio netto dovuto alla introduzione dell'AU per una famiglia che percepisce il RdC sarà dunque dato dalla differenza tra l'AU, da un lato, e la somma di quanto percepito in precedenza a titolo di ANF e DF e della quota decurtata di RdC riferibile ai figli, dall'altro.

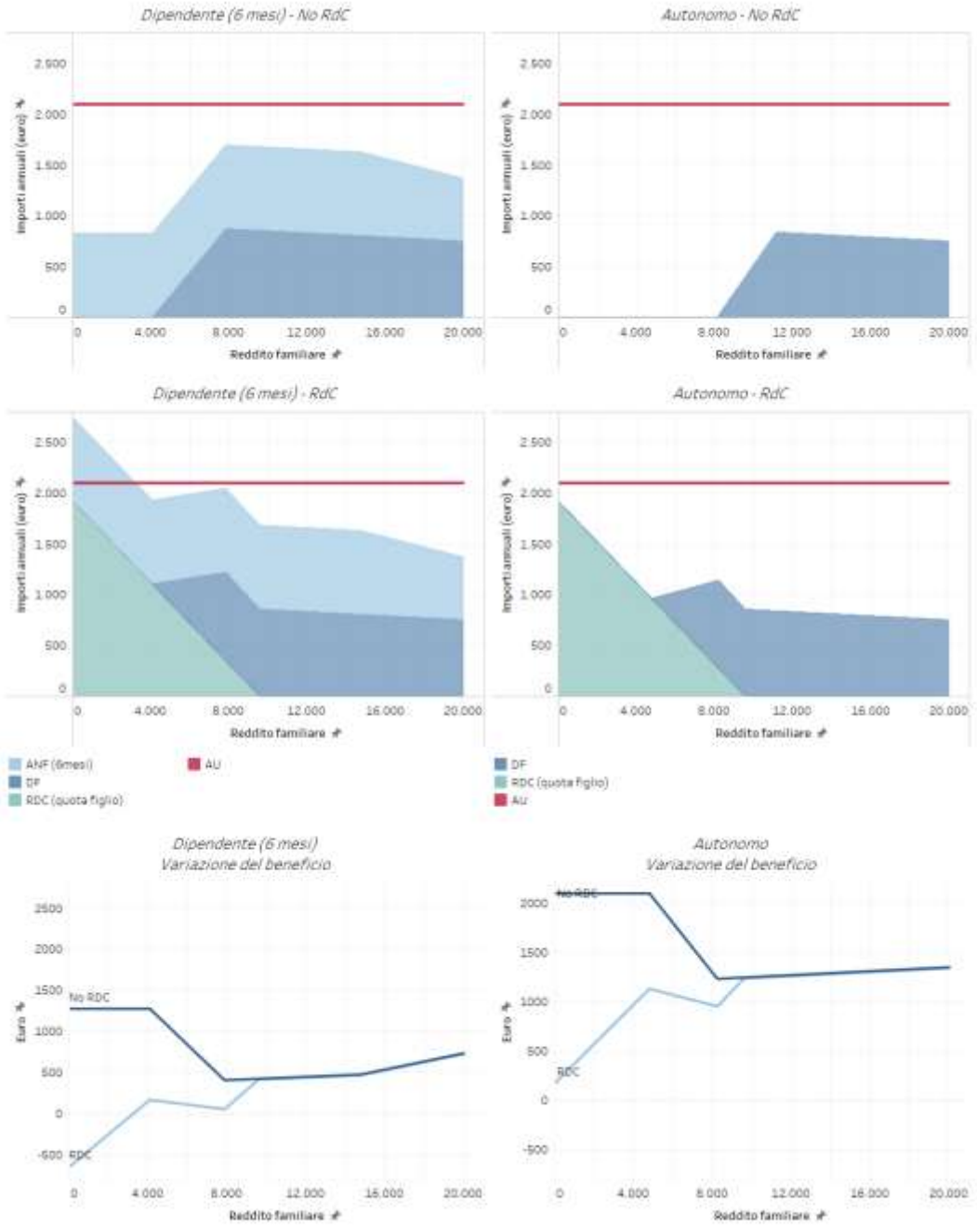
La figura 8 evidenzia gli effetti dell'introduzione dell'AU per due coppie di famiglie tipo con un figlio a carico e senza patrimonio ai fini ISEE che si differenziano perché la prima ha un lavoratore che ha svolto attività da dipendente per 6 mesi (rappresentata nei pannelli di sinistra) e l'altra un lavoratore autonomo (rappresentata nei pannelli di destra). La curva dell'AU e le aree dei precedenti benefici in termini di ANF e DF sono mostrate sia per famiglie che non percepiscono RdC (pannelli superiori) sia per quelle che lo percepiscono (pannelli centrali). I due pannelli in basso, invece, sintetizzano per i nuclei considerati la variazione del beneficio derivante dall'introduzione dell'AU.

Le famiglie di lavoratori dipendenti, che percepivano gli ANF, ottengono un beneficio inferiore dall'introduzione dell'AU, così come evidenziato nelle analisi riportate in precedenza. Le famiglie beneficiarie di RdC ottengono vantaggi ancora più ridotti in quanto oltre a rinunciare agli ANF (i dipendenti) e alle DF, rinunciano anche alla quota di RdC riferibile al figlio a carico (area in celeste). Nell'esempio riportato, la famiglia con il

[30] Il tratto negativo della variazione dei benefici che si osserva per le famiglie monoreddito ricade in corrispondenza di livelli di ISEE per i quali è prevista la clausola di salvaguardia.

lavoratore dipendente che percepisce il RdC subirebbe una perdita fino a 4.000 euro di reddito familiare e sostanzialmente non otterrebbe benefici dall'introduzione dell'AU fino a 8.000 euro di reddito familiare. Nel caso di famiglie con lavoratori autonomi vi è sempre un guadagno e questo è maggiore di 1.000 euro per redditi familiari superiori a 5.000 euro.

Fig. 8 – Confronto tra AU e istituti previgenti – Interazione con il Reddito di cittadinanza
(famiglie con un figlio a carico, senza patrimonio ISEE)



4. Gli effetti distributivi dell'Assegno unico

In questo paragrafo si riportano i risultati delle analisi condotte con l'ausilio del modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tali analisi, a differenza di quelle presentate finora basate esclusivamente su figure tipo, tenendo conto della struttura effettiva della popolazione, delle caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari e della loro composizione, consentono di quantificare l'effettivo impatto distributivo dell'introduzione dell'AU.

Nelle simulazioni è stata individuata la platea dei soggetti potenzialmente interessati dalla misura e ne sono stati valutati gli effetti in termini differenziali (vantaggio o svantaggio) rispetto alla situazione previgente (tab. 3). Si tratta di circa 7,3 milioni di nuclei familiari con 11,1 milioni di figli, con un assegno medio per nucleo di circa 2.500 euro e di 1.642 euro medi per figlio. Per circa il 74 per cento delle famiglie (5,3 milioni di nuclei a cui corrisponde il 77 per cento dei figli) l'AU è maggiore rispetto a quanto percepito con gli strumenti previgenti e il vantaggio medio è di 1.442 euro a famiglia (901 euro a figlio). L'8 per cento dei nuclei (circa 613.000) perdono in media 422 euro annui a famiglia (circa 300 euro a figlio).

La figura 9 mostra la distribuzione cumulata del beneficio aggiuntivo medio per figlio dei nuclei avvantaggiati. Il 50 per cento delle famiglie che guadagnano dalla riforma ottengono un vantaggio medio per figlio inferiore a 749 euro. Meno del 10 per cento dei nuclei ha un guadagno medio per figlio superiore a 2.000 euro.

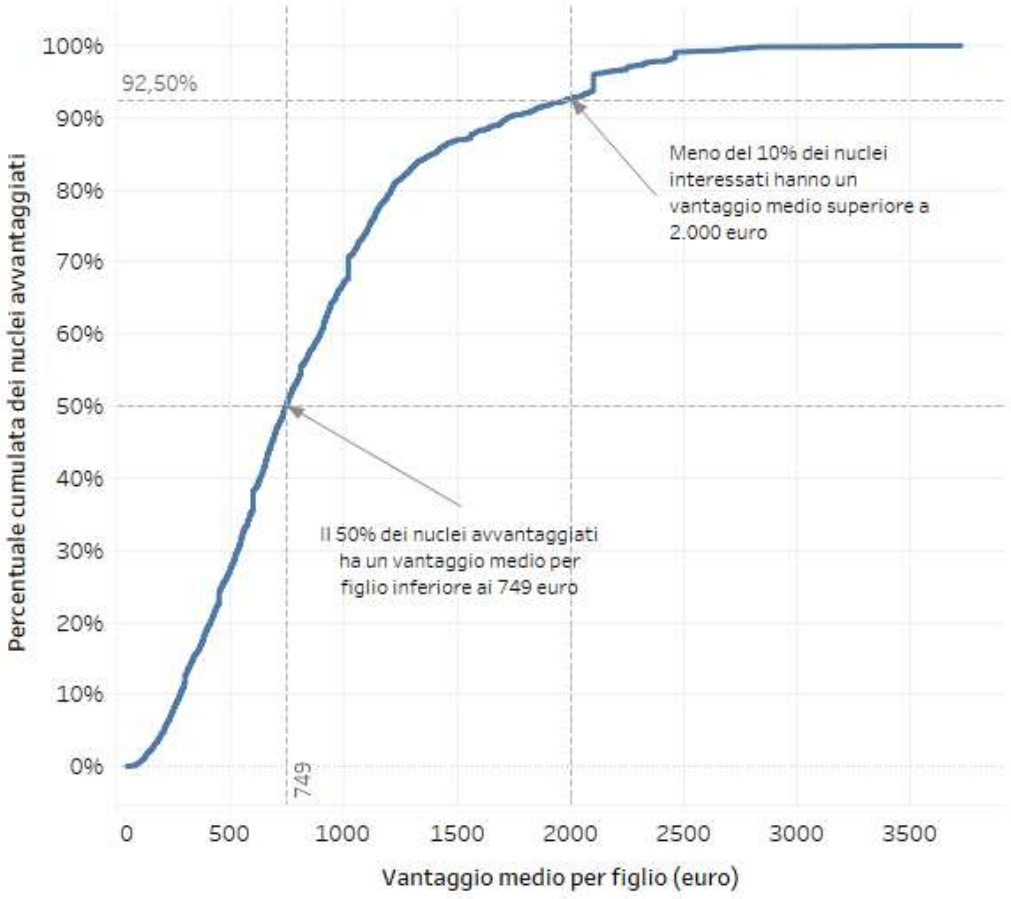
La figura 10 mostra l'impatto della riforma in funzione del numero di figli. Le simulazioni con il modello confermano le tendenze osservate nelle analisi per figure tipo. Le maggiorazioni per le famiglie numerose e l'utilizzo dell'ISEE si riflettono sul vantaggio medio per figlio nel passaggio all'AU. Il maggiore beneficio medio per figlio si riscontra per le famiglie con più di tre figli ed è pari a 1.192 euro, circa il 15,6 per cento del reddito. Solo il 5 per cento dei figli di questo gruppo non ottengono vantaggi dalla riforma, risultando indifferenti (3 per cento) o svantaggiati (2 per cento).

Tab. 3 – Effetti dell'introduzione dell'Assegno unico (1)

	Totale	Avvantaggiati	Indifferenti	Svantaggiati
Nuclei *(migliaia)*	7.269	5.348	1.308	613
Nuclei *(%)*	100	74	18	8
Figli *(migliaia)*	11.148	8.558	1.730	860
Figli *(%)*	100	77	16	8
Assegno medio per nucleo *(euro)*	2.518	3.014	1.132	1.148
Assegno medio per figlio *(euro)*	1.642	1.883	856	819
Vantaggio medio per nucleo *(euro)*	1.031	1.442	31	-422
Vantaggio medio per figlio *(euro)*	672	901	23	-301

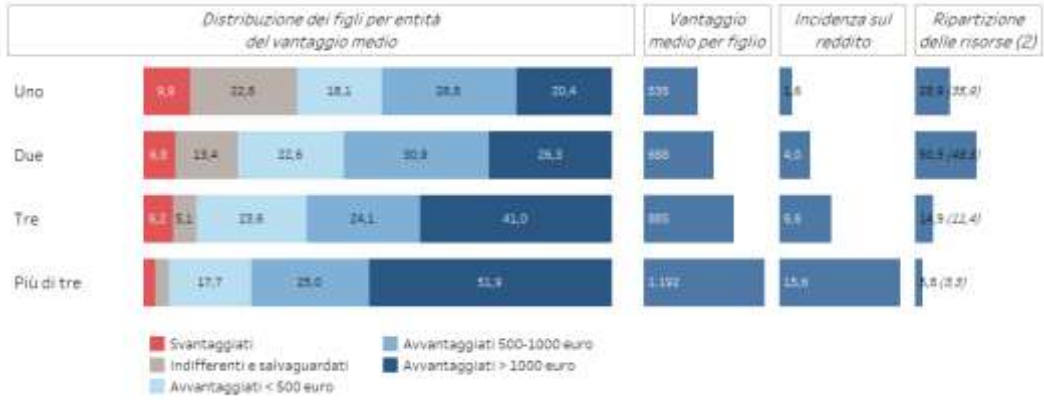
Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Sono considerati indifferenti i nuclei che perdono o guadagnano fino allo 0,5 per cento del reddito familiare. Includono, pertanto, anche i nuclei che beneficiano della clausola di salvaguardia.

Fig. 9 – Distribuzione cumulata del vantaggio medio per figlio – Nuclei avvantaggiati (1)



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) I nuclei avvantaggiati sono quelli che guadagnano oltre lo 0,5 per cento del reddito familiare.

Fig. 10 – Effetti distributivi per numero di figli (1)



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Sono considerati avvantaggiati (svantaggiati) i nuclei che guadagnano (perdono) più dello (fino allo) 0,5 per cento del reddito familiare. – (2) Il numero tra parentesi rappresenta la quota di figli destinatari di AU presente nei nuclei familiari, rispettivamente, con uno, due, tre o più di tre figli.

Il vantaggio medio per figlio diminuisce per le famiglie meno numerose, fino a raggiungere il livello minimo di 535 euro per i nuclei con un solo figlio. Si tratta del gruppo di famiglie con la più elevata percentuale di indifferenti (23,4 per cento) e svantaggiati (10,8 per cento) e la più bassa percentuale di avvantaggiati (65,8 per cento) e di incidenza del vantaggio sul reddito.

Circa l'80 per cento delle nuove risorse distribuite va alle famiglie con uno o due figli, che rappresentano l'85,4 per cento dei figli. Solo il 5,8 per cento dei benefici è destinato alle famiglie numerose con più di tre figli, che pesano per il 3,3 per cento sul totale dei figli.

L'analisi degli effetti distributivi conferma anche l'importanza del ruolo del patrimonio e della condizione abitativa nel determinare l'entità dei vantaggi derivanti dall'introduzione dell'AU (fig. 11). I nuclei familiari con patrimonio rilevante ai fini ISEE (ISP > 0) presentano il minor vantaggio medio per figlio: circa 615 euro, contro 762 delle famiglie in locazione e 846 euro delle famiglie senza patrimonio (ISP = 0), per le quali il guadagno medio rappresenta il 6 per cento del reddito. Il 67 per cento dei figli coinvolti dalla riforma è in famiglie con patrimonio rilevante ai fini ISEE e assorbe poco più del 61 per cento del totale delle maggiori risorse distribuite.

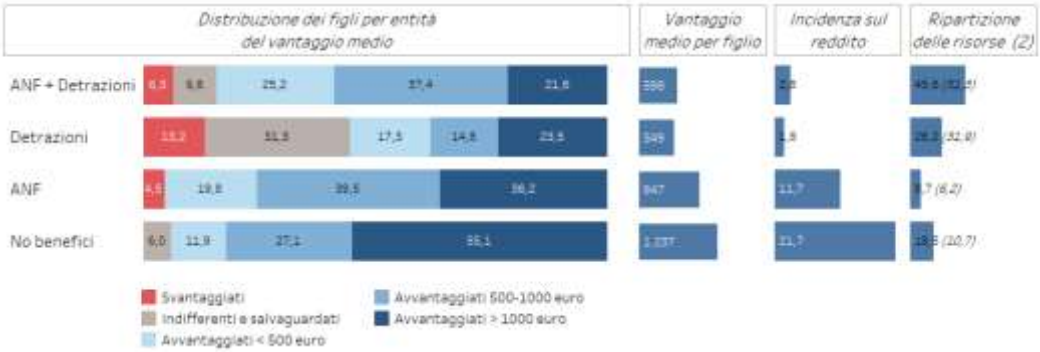
L'introduzione dell'AU premia, come atteso, i nuclei che non beneficiavano (o beneficiavano solo in parte) degli istituti previgenti. Le famiglie che non beneficiavano né di ANF (perché non lavoratori dipendenti), né di DF (perché incapienti) ricevono un beneficio aggiuntivo medio per figlio più che doppio (+1.237 euro) rispetto ai nuclei già beneficiari di ANF e DF (+598 euro). Nel complesso i nuovi nuclei beneficiari, che comprendono il 10,7 per cento dei figli interessati dalla riforma, ottengono il 19,5 per cento delle risorse distribuite, ossia un beneficio circa pari al 22 per cento del reddito (fig. 12).

Le evidenze circa l'impatto del superamento della natura categoriale degli ANF sono confermate distinguendo le famiglie per reddito prevalente del capofamiglia (fig. 13). I lavoratori dipendenti e i pensionati registrano un vantaggio medio

Fig. 11 – Effetti distributivi: il ruolo dell'abitazione e del patrimonio (1)

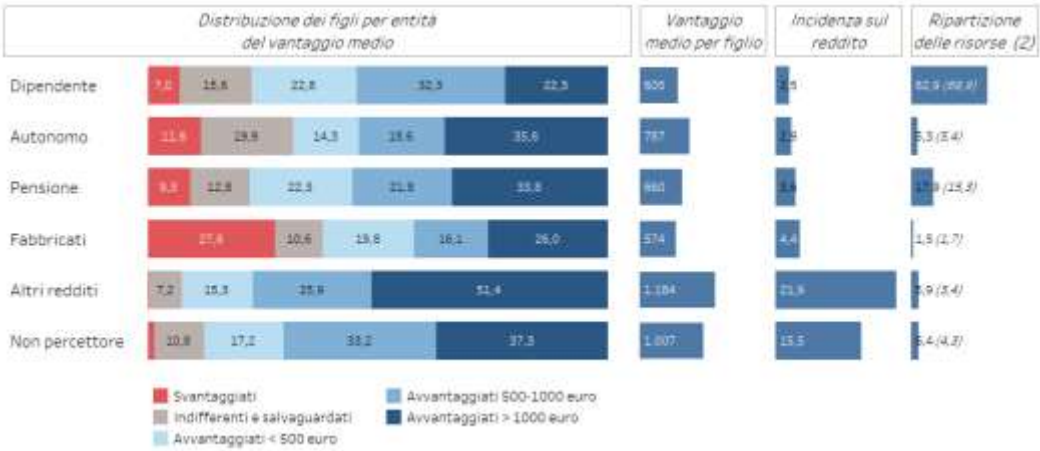
Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Sono considerati avvantaggiati (svantaggiati) i nuclei che guadagnano (perdono) più dello (fino allo) 0,5 per cento del reddito familiare. – (2) Il numero tra parentesi rappresenta la quota di figli destinatari di AU presente nei nuclei familiari, rispettivamente, con o senza patrimonio rilevante ai fini ISEE e in locazione.

Fig. 12 – Effetti distributivi per beneficiari e non beneficiari dei trattamenti previgenti (1)



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Sono considerati avvantaggiati (svantaggiati) i nuclei che guadagnano (perdono) più dello (fino allo) 0,5 per cento del reddito familiare. – (2) Il numero tra parentesi rappresenta la quota di figli destinatari di AU presente nei nuclei familiari, rispettivamente, beneficiari di ANF e DF, solo di DF, solo di ANF o esclusi dai benefici previgenti.

Fig. 13 – Effetti distributivi in base al reddito prevalente del capofamiglia (1)



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Sono considerati avvantaggiati (svantaggiati) i nuclei che guadagnano (perdono) più dello (fino allo) 0,5 per cento del reddito familiare. – (2) Il numero tra parentesi rappresenta la quota di figli destinatari di AU presente nei nuclei familiari con capofamiglia con il reddito prevalente indicato.

rispettivamente di 605 e 660 euro, a fronte di un guadagno medio per le famiglie di lavoratori autonomi di 787 euro (circa un terzo di queste beneficiano di più di 1.000 euro per figlio). Il più elevato beneficio aggiuntivo medio per figlio è stimato per i non percettori di reddito – ossia gli inoccupati – e per i percettori di "altri redditi" (rispettivamente 1.007 e 1.184 euro). Si tratta di gruppi di famiglie che non percependo sostegni per i figli a carico con la legislazione previgente possono solo guadagnare dall'introduzione dell'AU, ottenendo un vantaggio pari, rispettivamente, al 15,5 e al 21,9 per cento del reddito.

Il peso della componente patrimoniale nell'ISEE comporta vantaggi ridotti per il particolare segmento dei nuclei con

capofamiglia percettore di reddito prevalente da fabbricati, che per quasi un terzo perdono rispetto alla situazione previgente. Il vantaggio aggiuntivo medio per figlio si abbassa a 574 euro, pari al 4,4 per cento del reddito.

Per una valutazione complessiva dell'impatto distributivo della misura è utile analizzare gli effetti sui nuclei percettori per decili di reddito familiare equivalente, tenendo conto di tutte le risorse economiche a disposizione del nucleo, imponibili ed esenti, e delle economie di scala connesse con l'ampiezza della famiglia (fig. 14). Il beneficio complessivo è analizzato distinguendo le due componenti della riforma: il ridisegno dei trattamenti per le famiglie che già beneficiavano di ANF e DF e l'attribuzione dell'AU agli altri soggetti. La prima componente (barre in blu scuro) evidenzia l'impatto distributivo del ridisegno degli strumenti esistenti; la seconda (barre in blu chiaro) l'estensione del campo di applicazione dei trasferimenti necessaria per superare la categorialità degli assegni e il problema dell'incapienza relativo alle detrazioni fiscali.

Nel complesso la riforma comporta un incremento del reddito disponibile in termini assoluti generalmente più elevato per i nuclei con redditi più bassi, prevalentemente per effetto dell'estensione dei trattamenti a quelli che non beneficiavano di ANF e DF. Il ridisegno del profilo dell'AU rispetto agli istituti previgenti comporta invece un beneficio maggiore per i nuclei appartenenti ai decili di reddito intermedi che si avvantaggiano della minore selettività, già osservata in precedenza, dell'AU rispetto agli ANF.

In termini di incidenza rispetto al reddito familiare, la riforma ha un effetto complessivamente progressivo, anche in questo caso dovuto all'estensione dei trattamenti ad autonomi e incapienti. L'incidenza del vantaggio per i percettori di ANF e DF (lavoratori dipendenti capienti) risulta più elevato tra il terzo e il sesto decile.

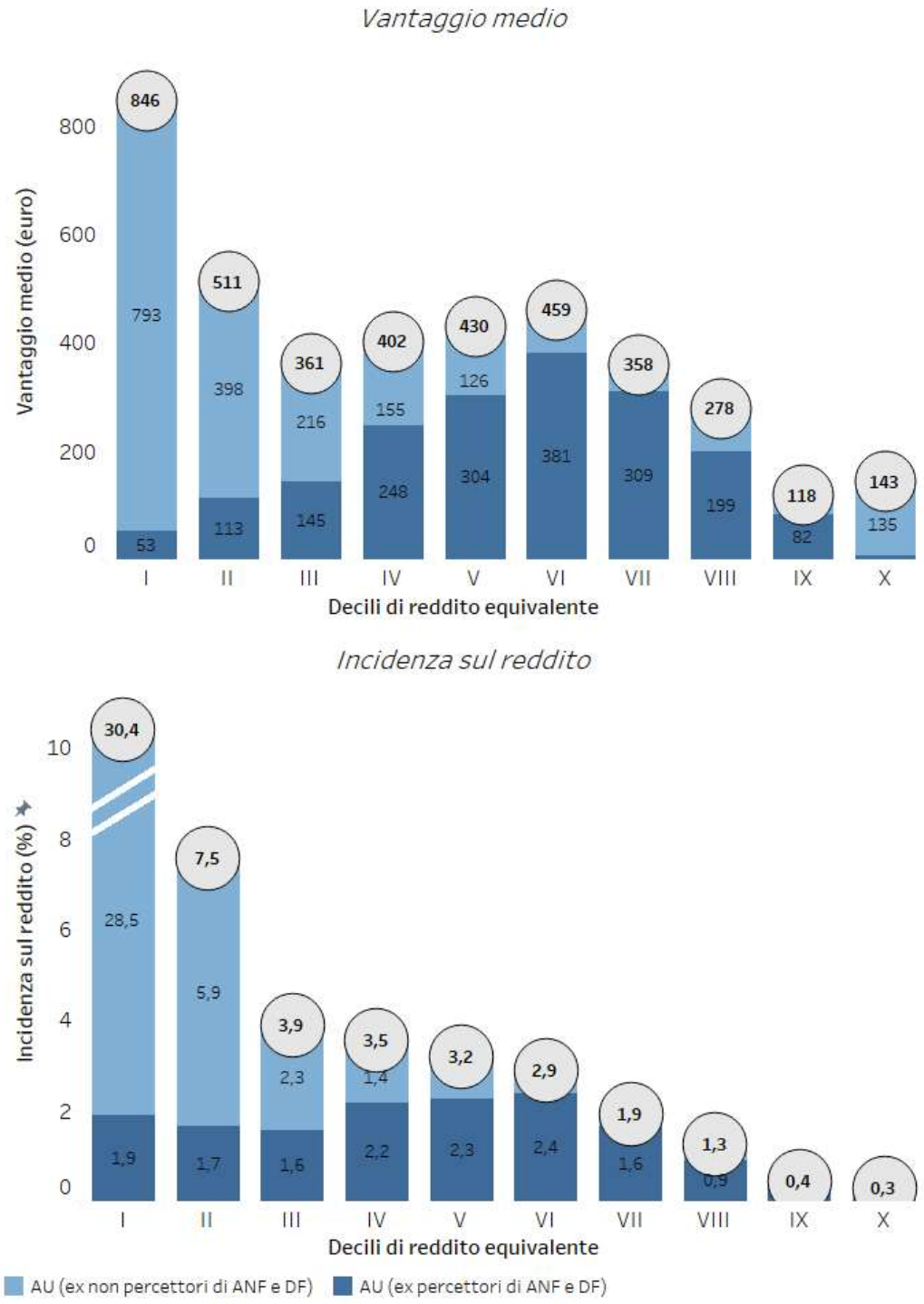
5. Effetti congiunti dell'introduzione dell'AU e delle modifiche apportate all'Irpef

Nel 2022 sono entrate in vigore, assieme alla riforma del sostegno alle famiglie con figli, le modifiche dell'imposta sul reddito delle persone fisiche disposte con la legge di bilancio per il 2022 in linea con quanto indicato nel disegno di legge delega per la riforma fiscale. Si tratta di un intervento che ha ridisegnato il profilo della progressività del prelievo mediante la revisione delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni di imposta specifiche per tipologie di reddito e che ha significativamente attenuato le più evidenti irregolarità delle aliquote marginali e medie effettive per i lavoratori dipendenti[31].

Entrambe le riforme si riflettono sul sistema di *tax-benefit* con effetti differenziati e, pertanto, è necessario analizzarle congiuntamente per valutarne gli effetti complessivi.

[31] Per una descrizione approfondita sulle modifiche apportate all'Irpef, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Flash n. 5, dicembre.

Fig. 14 – Effetti distributivi: vantaggio medio e incidenza sul reddito, valori equivalenti



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

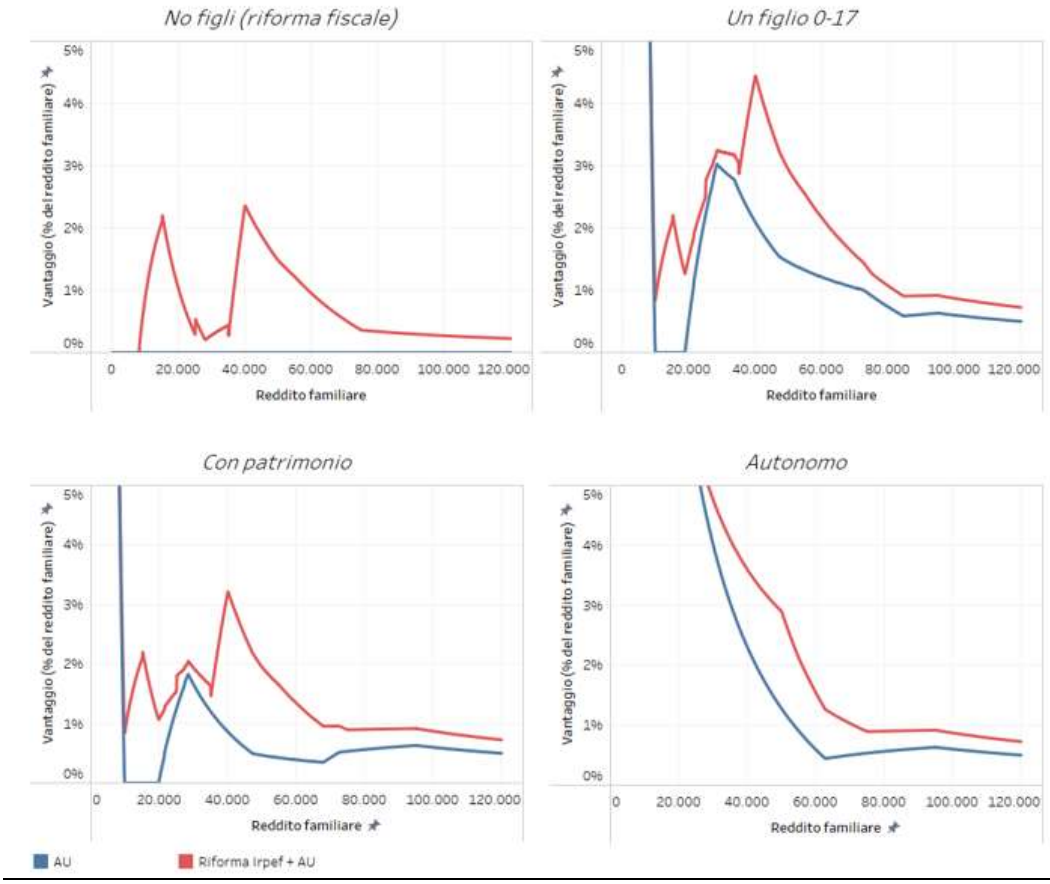
A tal proposito, coerentemente con quanto fatto finora, in questo paragrafo si propone, in primo luogo, un'analisi per figure tipo volta a descrivere le specificità dell'effetto combinato delle due riforme in termini di variazione delle risorse a disposizione delle famiglie. Nel dettaglio, ci si concentra sull'importo del vantaggio

medio e sulla sua incidenza sul reddito familiare in funzione dei livelli dello stesso. In secondo luogo, con l'ausilio del modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB e con riferimento all'intera popolazione, viene riportata la valutazione dell'impatto redistributivo dei due interventi con la stima dei principali indicatori di disuguaglianza.

5.1 Analisi per figure tipo

L'analisi per figure tipo è riassunta nella figura 15, che illustra l'andamento dei vantaggi –espressi in percentuale del reddito familiare – derivanti dalla sola introduzione dell'AU (linea blu) e dall'effetto congiunto di quest'ultima e delle modifiche dell'Irpef (linea rossa). Il pannello in alto a sinistra mostra il caso di una famiglia senza figli, monoreddito, con capofamiglia percettore di reddito da lavoro dipendente e senza patrimonio rilevante ai fini ISEE. In questo caso, il vantaggio deriva esclusivamente dalle modifiche delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni da lavoro e ha un profilo non uniforme al variare del reddito familiare, sebbene sempre positivo per i redditi superiori agli attuali minimi imponibili. In termini di incidenza rispetto al reddito familiare, il vantaggio più

Fig. 15 – Impatto congiunto dell'introduzione dell'AU e delle modifiche dell'Irpef – Analisi per figure tipo



elevato, pari a poco più del 2 per cento del reddito familiare, si raggiunge in corrispondenza di redditi pari a 15.000 e 40.000 euro[32].

Il profilo del vantaggio complessivo varia quando, in una famiglia come quella descritta, si considera la presenza di un figlio minorenne (pannello in alto a destra). L'introduzione dell'AU (linea blu), comporta un beneficio positivo anche per le famiglie con redditi al di sotto del minimo imponibile ai fini Irpef. L'effetto positivo del trasferimento alle famiglie con figli è prevalente per le famiglie con redditi tra 21.000 e 40.000 euro, garantendo un beneficio aggiuntivo massimo approssimativamente pari al 3 per cento del reddito. Invece, per i redditi tra 40.000 e 50.000 euro l'effetto combinato di modifiche dell'Irpef e AU (linea rossa), che raggiunge un picco massimo pari a circa il 4,5 per cento del reddito familiare, è egualmente ripartito tra le due riforme.

Tra i vari aspetti che concorrono alla determinazione del profilo dei vantaggi derivanti dalle modifiche analizzate c'è anche la questione del patrimonio. Come evidenziato in precedenza, a parità di reddito familiare, la presenza di un patrimonio rilevante ai fini dell'ISEE (pannello in basso a sinistra) implica un minor importo dall'AU. Ciò si traduce nella traslazione verso il basso del profilo dei vantaggi in termini di reddito familiare. Il picco massimo del vantaggio (AU e Irpef) continua a essere rilevato in corrispondenza di un reddito di 40.000 euro, ma il suo importo risulta pari a circa il 2,5 per cento del reddito familiare, appena al di sopra del maggiore beneficio generato dalla sola revisione dell'Irpef.

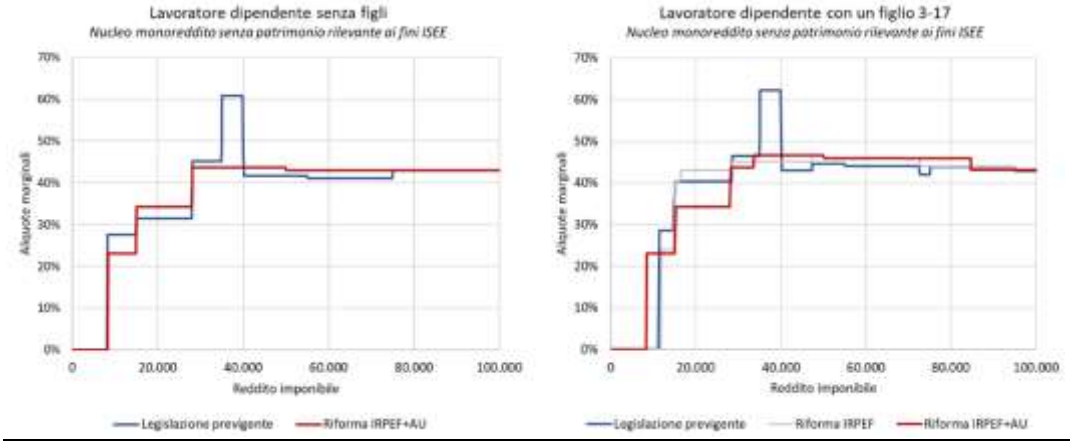
Infine, il pannello in basso a destra riguarda i nuclei monoreddito con un percettore di reddito da lavoro autonomo, un figlio minorenne e patrimonio non rilevante ai fini ISEE. Come atteso, in questo caso il vantaggio segue un andamento nettamente decrescente all'aumentare del reddito familiare dominato dall'effetto dell'AU: la revisione dell'Irpef ha un ruolo predominante solo tra 50.000 e 70.000 euro di reddito familiare.

Il ridisegno del profilo di aliquote, scaglioni e detrazioni disposto con la riforma dell'Irpef ha contribuito significativamente all'attenuazione delle più evidenti irregolarità delle aliquote marginali e medie effettive per i lavoratori dipendenti. L'introduzione dell'AU (decrescente con l'ISEE) e la contestuale abolizione delle detrazioni fiscali per figli a carico e degli ANF (decrescenti in base, rispettivamente, al reddito individuale e a quello familiare) hanno ulteriormente modificato le aliquote marginali nell'ambito del sistema *tax-benefit*.

Nel pannello di sinistra della figura 16 è riportato l'effetto della sola riforma dell'Irpef, che ha eliminato il picco di aliquota marginale superiore al 60 per cento che si verificava in corrispondenza di redditi da lavoro dipendente compresi tra 35.000 e 40.000 euro. Nel pannello di destra, relativo al caso di un nucleo

[32] Nella determinazione del beneficio complessivo della revisione dell'Irpef l'effetto aliquote/scaglioni prevale su quello delle detrazioni e raggiunge il livello più alto tra 40.000 e 50.000 euro. Tuttavia, la sola revisione delle detrazioni genera un effetto positivo per i redditi più bassi.

Fig. 16 – Aliquote marginali congiunte Irpef e AU – Analisi per figure tipo



familiare monoreddito (da lavoro dipendente) con un figlio minore senza patrimonio ai fini ISEE, si evidenziano gli effetti congiunti di entrambe le riforme. La differenza tra la linea grigia e la linea blu rappresenta l'effetto della sola riforma dell'Irpef, quella tra la linea rossa e la linea grigia è l'effetto dell'introduzione dell'AU nel nuovo regime Irpef e infine quella tra la linea blu e la linea rossa rappresenta l'effetto complessivo.

Le modifiche dell'Irpef e l'introduzione dell'AU determinano un aumento delle aliquote marginali in corrispondenza di redditi compresi tra 8.000 e 12.000 euro, per effetto dell'eliminazione delle detrazioni per figli a carico che rende questi soggetti capienti. Tra 15.000 e 28.000 euro, invece, dove le sole modifiche dell'Irpef determinano un aumento dell'aliquota marginale di 2,7 punti percentuali, il complesso delle riforme comporta una riduzione di 6,2 punti, dovuta all'abolizione degli ANF che in questo intervallo risultavano fortemente decrescenti con il reddito.

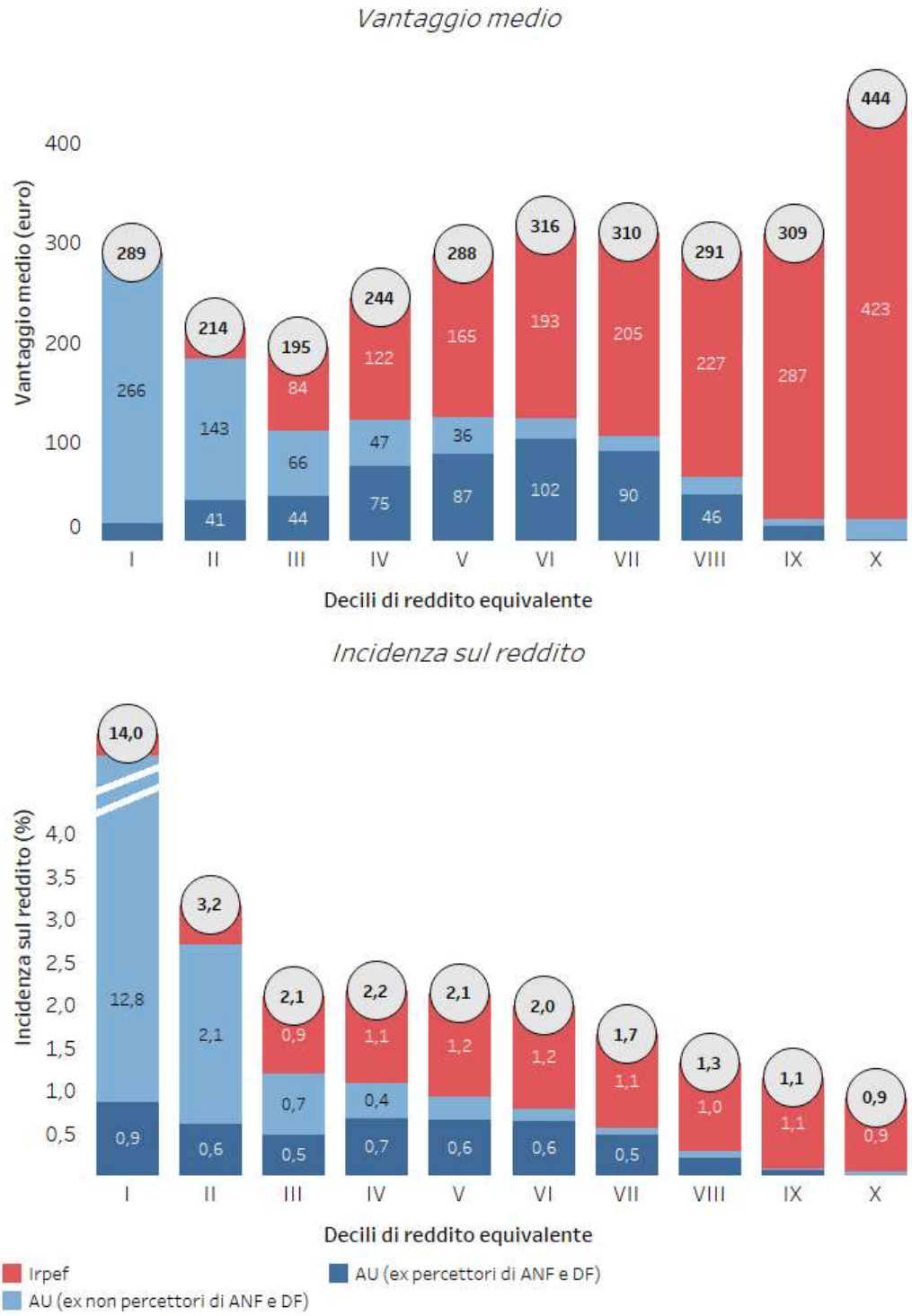
L'andamento decrescente dell'AU rispetto all'ISEE comporta (per la famiglia tipo considerata) un incremento dell'aliquota marginale di circa 3 punti che si manifesta a partire da 33.600 euro fino a 84.600 euro di reddito familiare.

5.2 *Effetti redistributivi: redistribuzione e progressività del sistema* tax-benefit

La figura 17 illustra gli effetti redistributivi per decili di reddito disponibile familiare equivalente risultanti dalle modifiche apportate all'Irpef e dall'introduzione dell'AU stimati con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'Ufficio parlamentare di bilancio. L'impatto è misurato in termini di vantaggio medio equivalente e incidenza sul reddito familiare.

Il vantaggio complessivo in termini assoluti (euro medi equivalenti) derivante dall'insieme delle modifiche è più alto per i decili più elevati: i consistenti benefici per i decili più bassi derivanti dall'estensione

Fig. 17 – Effetti redistributivi dell'introduzione dell'AU e delle modifiche all'Irpef – Analisi per decili di reddito equivalente



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

dell'AU ad autonomi e incapienti diminuiscono progressivamente nei decili successivi dove prevalgono i vantaggi della rimodulazione degli assegni per i precedenti titolari di ANF e DF e delle modifiche dell'Irpef (nei decili centrali) e poi pressoché esclusivamente i benefici derivanti da queste ultime (nei decili più alti). Per il 10 per cento più ricco delle famiglie solo il 5 per cento del vantaggio complessivo è imputabile al nuovo trasferimento per il sostegno delle famiglie con figli. Le modifiche dell'Irpef sostanzialmente non coinvolgono i primi due decili, generalmente popolati da soggetti incapienti, e hanno effetti crescenti nei decili successivi.

In termini di incidenza sul reddito, il complesso degli interventi appare nettamente progressivo (valori decrescenti da 14 a 0,9 per cento del reddito familiare equivalente), da ascrivere quasi esclusivamente alla estensione dell'AU ad autonomi e incapienti, mentre l'effetto della revisione dell'Irpef risulta tendenzialmente neutrale lungo la distribuzione per decili (valori tra lo 0,9 e l'1,2 per cento), con l'eccezione dei primi due.

La capacità complessiva di redistribuzione di un sistema *tax-benefit* può essere scomposta nella somma degli effetti di redistribuzione delle imposte e dei trasferimenti. Per una valutazione puntuale della natura redistributiva degli interventi in esame sono stati calcolati, sempre con l'ausilio del modello di microsimulazione dell'UPB, l'indice di redistribuzione (RE) pre e post-riforma e la relativa scomposizione in termini di indice di progressività di *Kakwani*, di intensità del prelievo e di riordino (per una descrizione delle misure globali della redistribuzione si rinvia all'Appendice 2).

L'analisi mostra un incremento della capacità redistributiva del sistema *tax-benefit* a seguito dell'introduzione dell'AU e delle modifiche dell'Irpef, con un RE che passa da 4,99 a 5,46 (+9,4 per cento; tab. 4). Tale incremento (0,47 punti) è quasi esclusivamente determinato dalla riforma dei trattamenti per i figli (0,44 punti, oltre

Tab. 4 – Introduzione dell'AU e revisione dell'Irpef – Principali indici di redistribuzione (1)

		Indice di redistribuzione (RE)	Indice di Reynold-Smolensky (RS)	Indice di progressività di Kakwani (K)	Indice di pressione (IP)	Indice di *reranking* (RR)
PRE RIFORME	Irpef	4,22	4,51	14,18	0,32	-0,29
	Sostegni per figli	0,78	0,81	61,58	0,01	-0,04
	Totale	**4,99**	**5,28**	**17,56**	**0,30**	**-0,28**
POST RIFORME	Irpef	4,25	4,54	14,91	0,30	-0,29
	Sostegni per figli	1,21	1,29	66,23	0,02	-0,07
	di cui: *per ex-benef. ANF + DF*	*0,90*	*0,96*	*59,49*	*0,02*	*-0,06*
	Totale	**5,46**	**5,76**	**20,63**	**0,28**	**-0,30**
VARIAZIONI	Irpef	0,03	0,03	0,72	-0,01	0,00
	Sostegni per figli	0,44	0,47	4,64	0,01	-0,04
	di cui: *per ex-benef. ANF + DF*	*0,12*	*0,15*	*-2,09*	*0,01*	*-0,03*
	Totale	**0,47**	**0,48**	**3,06**	**-0,02**	**-0,01**

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.
(1) Gli indici di progressività e di pressione per i trasferimenti sono riportati per convenzione con segno invertito.

il 93 per cento del totale). L'indice RE complessivo delle imposte migliora infatti solo marginalmente (0,03 punti) e, poiché dalle stime non emerge una dominanza stocastica delle curve di Lorenz del reddito al netto delle imposte pre e post riforma, non è possibile concludere in modo univoco riguardo al verso dell'impatto redistributivo delle modifiche dell'Irpef.

Le stime mostrano inoltre che oltre il 70 per cento della maggiore capacità redistributiva complessiva è dovuta all'estensione dei benefici a incapienti e a non beneficiari di ANF (0,33 punti).

L'analisi delle componenti dell'indice RE complessivo evidenziano che la maggiore progressività introdotta dalla revisione dell'Irpef, così come misurata dall'incremento dell'indice di *Kakwani* da 14,18 a 14,91, è quasi interamente compensata dalla riduzione dell'indice di pressione (dovuto alla riduzione dell'aliquota media di prelievo derivante dalle modifiche).

Il sistema dei sostegni alle famiglie con figli a carico derivante dall'introduzione dell'AU risulta decisamente più progressivo del precedente: l'indice di progressività di *Kakwani*, in valore assoluto, passa infatti da 61,58 a 66,23 punti. L'effetto viene amplificato dall'aumento del valore assoluto dell'indice di pressione dovuto all'incremento dell'ammontare complessivo dei benefici a favore dei figli disposto con l'introduzione dell'AU. Concentrando l'attenzione solo sui nuclei che già percepivano ANF e DF, gli indici invece confermano la minore progressività dell'AU rispetto al complesso dei precedenti benefici (l'indice di *Kakwani* passa da 61,58 a 59,49); essa risulta tuttavia più che compensata in termini di impatto redistributivo dall'incremento del valore assoluto dell'indice di pressione, ossia dalla maggiore generosità complessiva degli assegni.

Si segnala infine l'incremento del contributo negativo dell'indice di riordino (*reranking*) dovuto al passaggio all'AU, probabilmente connesso all'introduzione dell'ISEE al posto del reddito (individuale e familiare) quale riferimento per la modulazione degli importi.

Appendice 1

L'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)

L'ISEE è un indicatore composito per la valutazione della situazione economica dei nuclei familiari utilizzato per regolare l'accesso alle prestazioni (in moneta o in servizi) soggette alla prova dei mezzi. La situazione economica di un nucleo familiare è valutata tenendo conto del reddito di tutti i suoi componenti (indicatore della situazione reddituale, ISR), del loro patrimonio (indicatore della situazione patrimoniale, ISP) e della composizione/caratteristiche del nucleo (scala di equivalenza). Sia il reddito sia il patrimonio sono decurtati di apposite franchigie e quest'ultimo concorre alla definizione dell'ISEE per una quota del 20 per cento:

$$ISEE = \frac{ISR + 0{,}20\ ISP}{scala\ di\ equivalenza}$$

L'inclusione nell'ISEE della componente patrimoniale rappresenta una sorta di correttivo dell'informazione derivante dal solo reddito soprattutto in presenza di forti squilibri tra quest'ultimo e il patrimonio associabili a fenomeni evasivi. Tuttavia, la scelta del peso (il 20 per cento) sembrerebbe prescindere da considerazioni sugli effetti del patrimonio sul benessere economico della famiglia.

Nell'ISR sono inclusi il reddito complessivo ai fini Irpef[33], i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), i redditi esenti e i trasferimenti monetari ottenuti dalla pubblica Amministrazione diversi da quelli legati alla disabilità (assegni al nucleo familiare, assegno sociale, ecc.), il rendimento figurativo delle attività finanziarie e degli immobili non locati. Dal reddito così determinato, che si riferisce all'anno o anche a due anni precedenti, si sottraggono delle franchigie legate alla tipologia di reddito e ai costi dell'abitazione e, in particolare, 1) una quota pari al 20 per cento – fino a un massimo di 3.000 euro – dei redditi da lavoro dipendente, per tenere conto dei costi di produzione del reddito e per mantenere un incentivo al lavoro; 2) una quota del 20 per cento – fino a un massimo di 1.000 euro – dei redditi da pensione e dei trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari con l'esclusione di quelli relativi alla disabilità, per tenere conto delle maggiori spese connesse con la vecchiaia e con condizioni di fragilità; 3) l'importo della spesa effettivamente sostenuta per l'affitto dell'abitazione fino a un massimo di 7.000 euro incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo.

Nell'ISP rientra la somma del valore del patrimonio immobiliare e mobiliare. Il primo è costituito dal valore degli immobili rivalutato ai fini Imu e ridotto dell'importo del mutuo residuo. Per tenere conto dei costi dell'abitare, il valore Imu della casa di abitazione è decurtato di una franchigia di 52.500 euro – incrementata di 2.500 euro per ogni figlio

[33] Essenzialmente dato dalla somma dei redditi da lavoro dipendente e quelli a esso assimilati, dei redditi dei fabbricati e dei terreni al netto degli oneri deducibili, di cui la principale componente è costituita dai contributi previdenziali e assistenziali obbligatori.

convivente successivo al secondo – e abbattuto di un terzo. Rientrano nel calcolo del patrimonio mobiliare le consistenze dei depositi e dei conti correnti bancari e postali (il saldo contabile attivo al 31 dicembre dell'anno precedente ovvero, se superiore, il valore della consistenza media annua riferita al medesimo anno). Vi rientrano, inoltre, i titoli di Stato, le partecipazioni azionarie, le quote di fondi di investimento e tutti gli altri strumenti e rapporti finanziari. Dal valore del patrimonio mobiliare si detrae, fino a concorrenza, una franchigia pari a 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro. Tale soglia è incrementata di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo.

La somma della componente reddituale e del 20 per cento di quella patrimoniale viene poi resa equivalente attraverso un'apposita scala per tenere conto dei diversi bisogni di nuclei familiari con composizione, numerosità e caratteristiche strutturali differenti. La scala di equivalenza tiene conto delle economie che derivano dalla convivenza: rispetto a una famiglia monocomponente, una famiglia con due componenti viene considerata equivalente in termini di benessere se dispone del 57 per cento in più di risorse economiche (come misurate dalla combinazione di reddito e patrimonio sopra descritti). Il coefficiente di equivalenza vale rispettivamente 47, 42, 39 punti percentuali in presenza di un terzo, un quarto e un quinto componente aggiuntivo. Per i componenti successivi al quinto il coefficiente vale 35 punti percentuali[34]. A differenza di altre scale di equivalenza correntemente utilizzate (ad esempio quella OCSE) non varia con l'età dei componenti. Attraverso ulteriori maggiorazioni della scala si tiene conto di altre caratteristiche e necessità del nucleo familiare (ad esempio, presenza di persone con disabilità, famiglie con entrambi i genitori lavoratori e figli minorenni).

Allo stato attuale esistono ISEE specifici per l'accesso a determinate prestazioni (ad esempio quelle di natura socio-sanitaria, quelle legate alla disabilità, quelle universitarie e quelle rivolte ai minorenni) che si caratterizzano per una diversa identificazione del nucleo familiare (mediante l'attrazione o l'esclusione di alcuni componenti)[35].

[34] Il coefficiente della scala di equivalenza passa da 1 nel caso di un nucleo monocomponente a 1,57, 2,04, 2,46, 2,85 e 3,2 in presenza, rispettivamente, di due, tre, quattro, cinque e sei componenti.

[35] Ad esempio, nel caso di prestazioni agevolate in favore di minorenni rileva la condizione economica di entrambi i genitori e quindi viene attratto nel nucleo familiare anche il genitore non convivente che abbia riconosciuto il figlio. In questo modo si differenziano i nuclei in cui un genitore è effettivamente assente da quelli in cui è semplicemente residente in altro luogo o abbia formato una nuova famiglia. Per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo si considerano anche i figli dei beneficiari non inclusi nel nucleo familiare integrando l'ISEE di una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica degli stessi figli medesimi, tenuto conto delle necessità del nucleo familiare di appartenenza. Ciò consente di distinguere il caso di un anziano non autosufficiente solo da quello che ha figli che possono coadiuvarlo.

Appendice 2

Le misure globali della redistribuzione

L'indice di redistribuzione (RE) misura la capacità redistributiva di un sistema *tax-benefit* (tanto maggiore quanto più alto è l'indice) ed è calcolato come differenza tra l'indice di Gini del reddito lordo (G_{YL}) e l'indice di Gini del reddito netto (G_{YN})[36]:

$$RE = G_{YL} - G_{YN}$$

L'indice è scomponibile secondo la nota relazione:

$$RE = RS + R$$

dove RS è l'indice di Reynolds-Smolensky e R gli effetti di riordino (*reranking*).

L'indice RS è a sua volta scomponibile nel prodotto dell'indice di progressività di Kakwani (K), che misura lo scostamento dalla proporzionalità dell'imposta (o dei trasferimenti) e dell'indice di pressione $\left(\frac{i}{1-i}\right)$, che è tanto maggiore quanto più elevata è l'aliquota media di imposta (i):

$$RS = G_{YL} - C_{YN} = \frac{i}{1-i} \cdot K$$

$$K = C_I - G_{YL}$$

$$i = \frac{Y_L - Y_N}{Y_L} = \frac{I}{Y_L}$$

dove C_{YN} è l'indice di concentrazione dei redditi netti (ordinamento lordi) e C_I è l'indice di concentrazione dell'imposta (ordinamento lordi).

Pertanto, l'indice RS mostra che l'effetto redistributivo di un'imposta non dipende solo dalla sua progressività ma anche dall'aliquota media, ossia la redistribuzione può aumentare anche a parità di progressività se aumenta l'incidenza dell'imposta.

La capacità complessiva di redistribuzione di un sistema *tax-benefit* può essere scomposta nella somma degli effetti di redistribuzione delle imposte (differenza tra il Gini del reddito lordo e del reddito al netto di imposte) e dei trasferimenti (differenza tra il Gini del reddito al netto di imposte e del reddito al netto di imposte e trasferimenti).

[36] L'indice di Gini è un indice di concentrazione che può essere utilizzato come misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito e assume valori compresi tra 0 (equidistribuzione perfetta o concentrazione minima) e 1 (massima disuguaglianza o concentrazione massima).