

Assegno unico

ABSTRACT

L'assegno unico e universale per i figli è una misura che semplifica l'attuale dispersione degli aiuti economici ai nuclei familiari. La sua formulazione è lontana però dagli obiettivi di sostegno alla natalità e ai carichi familiari. I suoi importi infatti, stimabili attorno a 160 € al mese per figlio a carico, sono lontani dai veri costi connessi alla crescita, all'educazione e all'accudimento dei figli.

IL FATTO

Il Parlamento ha approvato all'unanimità la legge 46/2021 "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale" che si inserisce nel c.d. "Family Act", una visione organica di politiche familiari che prevedrebbe:

1. l'istituzione di un **assegno universale mensile per ogni figlio** a carico fino all'età adulta, senza limiti di età per i figli con disabilità;
2. il rafforzamento delle politiche di sostegno alle famiglie per le **spese educative e scolastiche, e per le attività sportive e culturali**;
3. la riforma dei **congedi parentali**, con l'estensione a tutte le categorie professionali e congedi di paternità obbligatori e strutturali;
4. l'introduzione degli **incentivi al lavoro femminile**, dalle detrazioni per i servizi di cura alla promozione del lavoro flessibile;
5. la promozione del **protagonismo dei giovani under 35**, promuovendo la loro autonomia finanziaria con un sostegno per le spese universitarie e per l'affitto della prima casa.

Ad oggi, solo il primo punto è stato elaborato; tutte le altre misure necessarie per pensare in maniera organica le politiche familiari devono essere scritte, anche a partire dal Recovery Plan.

STRUMENTO

L'assegno viene riconosciuto alle famiglie con figli minorenni a carico oppure con figli maggiorenni sotto i 21 anni non lavoratori e a tutti le famiglie con figli disabili a carico senza vincolo di età (articolo 2).

Le famiglie interessate dalla riforma dovrebbero essere circa 7,63 milioni, all'interno delle quali vivono circa 28,1 milioni di persone, quasi la metà del totale della popolazione residente in Italia (fonte: AREL 2021). Di questi:

- 10,0 milioni sono i figli minorenni (di cui 44 mila con disabilità);
- 2,2 milioni sono i figli maggiorenni (di cui 32mila con disabilità) in età 18-21;
- 130 mila disabili a carico con età superiore a 21 anni.

Le tipologie familiari più diffuse sono quelle che presentano uno (36,5%) o due figli minorenni a carico (30,9% del totale). Soltanto il 6,8% ha almeno tre figli minorenni, il 2,2% ha almeno due figli maggiorenni a carico e l'8,9% conta almeno tre figli minorenni o maggiorenni a carico.

L'assegno verrà assicurato per ogni figlio a carico con criteri di universalità e progressività (articolo 1, comma 2, lettera a), l'ammontare dell'assegno è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) o sue componenti (lettera b), l'assegno è pienamente compatibile con l'istituto del Reddito di cittadinanza (lettera d).

FINANZIAMENTO

L'articolo 3 della legge delega specifica che l'assegno dovrebbe finanziarsi tramite la soppressione (o il graduale superamento) delle seguenti misure:

- ⊙ **Detrazioni fiscali per figli a carico** (inclusa quella al quarto figlio). Qui il finanziamento per l'assegno unico dovrebbe toccare tra i 7,8 mld (AREL 2021) e gli 8,2 mld (secondo le stime OCPI 2020).
- ⊙ **Assegno per il nucleo familiare** (o Anf): tra 4,7 mld (AREL) e 5,9 mld (OCPI).
- ⊙ **Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori**: circa 300 milioni (AREL; 372,7 milioni per OCPI)
- ⊙ **Assegno di natalità; Premio alla nascita; Fondo di sostegno alla natalità**: stimati tra 1,195 mld (OCPI) e 1,3 mld (AREL).

Le risorse già presenti nel bilancio italiano oscillerebbero tra 14,2 mld (AREL) e 15,667 mld (OCPI), a cui si aggiungerebbero 6 mld l'anno finanziati in Legge di Bilancio. Secondo l'INPS, 3 di questi 6 miliardi potrebbero essere già presenti nel bilancio dello Stato; infatti diverse detrazioni "spettanti" non vengono oggi distribuite a causa dell'incapienza.

Dovrebbero invece rimanere in vigore, per un totale di 3,1 miliardi di euro, le detrazioni per figli non interessati dalla riforma (ad esempio, le famiglie senza minori e/o con figli a carico maggiorenni con più di 21 anni). Restano poi in vigore le detrazioni per coniuge a carico e le detrazioni per altri familiari a carico (ad esempio anziani non autosufficienti).

POSSIBILI IMPORTI

Gli importi dell'assegno unico variano a seconda delle simulazioni sino ad oggi avanzate. Ne riportiamo tre, nessuna delle quali si avvicina ai decantati 250 € mensili per figlio a carico.

1. La ricerca di **AREL, Fondazione Gorrieri e l'Alleanza per l'infanzia** assume il criterio di universalità selettiva temperata con riferimento all'ISEE completo (nei fatti, significa che anche le famiglie benestanti percepiranno l'assegno). Ciò di fatto assicurerebbe un assegno di pari importo a famiglie con un ISEE fino a 30mila euro, e decrescente fino a un ISEE di circa 52mila euro, garantendo comunque a tutti un assegno minimo mensile di 67 € per i minori (40 € per i maggiorenni). L'assegno che invece mensilmente riceverebbero circa l'80 per cento delle famiglie italiane (con ISEE inferiore a 30mila euro) sarebbe pari a **161 euro per i figli minori** (97 euro per i figli maggiorenni). 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. In questa prospettiva, 1,35 milioni di nuclei familiari (17,7%) perderebbero 381 euro annui (31,75 € il mese).
2. **L'Ufficio Parlamentare di Bilancio** ha avanzato tre scenari.
 - a. Nel primo si ipotizza un assegno unico per ciascun figlio minore che decresce linearmente all'aumentare dell'ISEE, passando da un importo iniziale di 240 euro mensili a zero in corrispondenza di un indicatore pari a 55.000 euro (rispetto alla legislazione vigente, il 31,1 per cento delle famiglie riceverebbe importi inferiori in media di circa 650 euro).
 - b. Nel secondo scenario si ipotizza un assegno a scaloni. In particolare, l'analisi è basata su un assegno unico pari a 200 euro mensili per un ISEE fino a 13.000 euro, a 160 euro mensili per ISEE compresi tra 13.000 e 23.000 euro, 120 euro mensili tra 23.000 e 33.000 euro e 100 euro mensili tra 33.000 e 55.000 euro e si azzerava dopo questa soglia. In questo scenario si riduce la percentuale delle famiglie che perdono dal passaggio dagli istituti vigenti all'assegno unico (dal 31,1 al 25 per cento).
 - c. Nella terza ipotesi, l'analisi è basata su un assegno unico a "scalini" pari a **200 euro mensili per un ISEE fino a 11.000 euro**, a 160 euro mensili per ISEE compresi tra 11.000 e 21.000 euro, 120 euro mensili tra 21.000 e 31.000 euro e 100 euro mensili per tutti gli ISEE superiori a 31.000 euro. Il 22% delle famiglie perde dall'introduzione di questo terzo scenario.
3. **L'INPS** nell'audizione del Presidente Tridico in Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati (20 ottobre 2020) aveva auspicato il superamento di tutte le detrazioni (comprese quelle per il coniuge a carico) e gli assegni categoriali. INPS aveva poi

sostenuto fortemente che l'assegno unico poteva essere adottato senza ricorrere all'ISEE, adottando il reddito equivalente. Sulla base di queste considerazioni, proponeva poi che l'assegno base fosse differenziato:

- a. **275 € al mese (3.300 € all'anno)** per i figli minorenni a carico e - contrariamente agli attuali assegni familiari - per i figli studenti fino ai 24 anni, più tutti i componenti eventualmente disabili in famiglia;
- b. 108 € al mese (1.300 € all'anno) per ciascun altro componente a carico (coniuge compreso);

La spettanza sarebbe piena fino a 2.000 euro di reddito equivalente, poi decrescente fino a 40.000 euro equivalenti, soglia oltre la quale l'assegno si annullerebbe.

PRO

1. **Unificazione di strumenti diversificati:** l'assegno unico ha come primo merito la semplificazione e l'allineamento delle misure a sostegno della famiglia.

- a. Gli assegni familiari erano riservati ad alcune categorie (in particolare lavoratori dipendenti), mentre l'assegno unico vale anche per autonomi e incapienti;
- b. Assegni e detrazioni definivano diversamente i beneficiari (su base familiari i primi, su base individuale i secondi), oggi invece andiamo verso un sistema su base familiare;
- c. Le detrazioni non erano godibili dagli incapienti, mentre l'assegno crea un trasferimento per tutti.

2. **Universalità della misura:** l'assegno unico raggiunge tutti i minori e i ragazzi sino a 21 anni residenti in Italia, mentre nel sistema precedente a far fede era il luogo lavorativo del genitore (il minore poteva così risiedere anche all'estero).

3. **La platea di famiglie oggetto della misura viene estesa:** 400.000 famiglie in più riceveranno una prestazione di sostegno economico, in particolare saranno nuclei con reddito nullo o incapiente e dove non vi sono percettori di reddito da lavoro dipendente (vedi autonomi).

CONTRO

1. **Con l'assegno unico, l'Italia mantiene la tassazione a livello individuale**, contrariamente alla proposta del quoziente familiare che la spostava sul nucleo familiare (chi ha più componenti, paga meno tasse), e redistribuisce le risorse sulla base dei figli a carico. La scelta del legislatore italiano ha premiato chi sulle politiche familiari aveva puntato all'istituzione di un unico strumento di spesa (*cash transfer*) piuttosto che una riforma in chiave familiare della disciplina tributaria.

2. **L'assegno unico si configura come uno strumento di prevenzione e lotta alla povertà.** Infatti, gli importi non verranno calcolati sulla base del costo medio di educazione e

accudimento di un figlio, bensì saranno un aggiustamento delle risorse vigenti (Perali 2021). Come la letteratura scientifica ha ampiamente mostrato, i trasferimenti monetari non hanno una correlazione diretta né con la natalità né con l'occupazione femminile, semmai possono esercitare un ruolo di redistribuzione delle risorse verso fasce della popolazione a rischio impoverimento. Per agire sulla natalità, sono necessarie, contestualmente all'assegno unico, politiche di conciliazione lavoro-famiglia, servizi educativi, tassazione su base familiare e una cultura diffusa *family-friendly*.

3. **L'importo sarà lontano dai fatidici e sbandierati 250 € al mese.** La cifra media di 160 € mensili è molto lontana da questa soglia e contribuirà alla disillusione di milioni di famiglie.

4. **I costi per i figli crescono con la loro età,** ma dalle prime simulazioni, gli importi più elevati dell'assegno saranno ricevuti dalle famiglie in cui vivono figli a carico con età 0-3 anni e si rileva anche una chiara riduzione degli importi medi pro-figlio al crescere dell'età.

5. **L'estensione a 21 anni del limite di età risulta molto arbitraria.** Sappiamo che la fine del periodo formativo non coincide con la maggiore età. Un figlio maggiorenne convivente impegnato nello studio potrebbe fruire indirettamente (ma anche direttamente secondo al Legge delega) dell'assegno, mentre perderebbe questo diritto se decidesse di vivere in autonomia (AREL 2021). Sarebbe stato più coerente rinviare alla misura pur presente nel Family Act che incentiva l'autonomia giovanile.

I POSSIBILI AGGIUSTAMENTI NEI DECRETI ATTUATIVI

1. **Ogni figlio è una risorsa per il Paese.** Non conta la ricchezza dei genitori. Occorre intervenire nei decreti attuativi perché la misura dell'assegno unico sia piatta, cioè che per ogni figlio sia dato un contributo uguale a prescindere dal reddito familiare.

2. **Più risorse per far sì che l'assegno unico sia "le fondamenta" su cui costruire le altre misure di politiche familiari.** Ad oggi, le simulazioni mostrano un numero troppo elevato di famiglie (in particolare a doppio reddito, coi genitori entrambi dipendenti) che perdono dall'introduzione dell'assegno. Servono 30 miliardi per garantire a tutti i minorenni a carico 250 € il mese (ad oggi sono destinati 20 miliardi alla misura).

3. **Rinviare l'attuazione per i maggiorenni** per farla rientrare nella quinta proposta del Family Act ("promozione del protagonismo dei giovani under 35")

4. **Utilizzare solo la parte reddituale dell'ISEE e semplificarne la compilazione.** A norma invariata, più di 7 milioni di famiglie dovranno fare l'ISEE, mettendo in difficoltà patronati e INPS. Oggi, secondo il monitoraggio 2018-2019 del Ministero del Lavoro l'ISEE con minori è richiesto da 2,8 milioni di nuclei familiari. Il numero di ISEE compilati online è bassissimo: il 3,4% del totale. Da diverse parti si sottolinea la necessità di una riforma dello strumento ISEE che "pesa" troppo la parte patrimoniale e ha un quoziente ristretto che non "pesa" in modo sufficiente i carichi familiari (Perali 2021).

5. **L'ipotizzata clausola di salvaguardia** (cioè la possibilità per una famiglia di scegliere il regime più favorevole tra assegno unico e sistema previgente) **non servirebbe se venissero accolti i punti precedenti**. Se ciò non avvenisse, attenzione a tutelare le famiglie numerose e quelle a doppio reddito con clausole di salvaguardia semplici e non bizantine.

CONCLUSIONI

L'assegno unico può diventare il fondamento economico su cui costruire altre politiche familiari. Ha bisogno di più fondi, di meno selettività, di maggiore adeguatezza ai reali costi di mantenimento di un figlio. Politicamente, occorre fare delle scelte: se le misure incentivanti in campi come l'edilizia, l'impresa, le autovetture non vengono mai commisurate con il reddito del percipiente, non si capisce perché l'incentivo alla crescita di nuovi cittadini debba essere correlato ai redditi e ai patrimoni. Chi fa un figlio per ottenere l'assegno unico? Nessuno. Eppure, l'assegno unico può diventare la base certa su cui le famiglie sentono riconosciuto il loro valore sociale.