

Assegno unico e universale a sostegno dei figli a carico: Una proposta CISL di riforma

Massimo Baldini ^a, Giovanni Gallo ^{a,b}, Lorenzo Lusignoli ^c

^a *Università di Modena e Reggio Emilia*

^b *Sapienza Università di Roma*

^c *CISL*

Popolazione interessata dalla riforma

- Figli minorenni a carico
- Figli maggiorenni a carico a patto che:
 - Abbiano un'età **al più pari a 21 anni**
 - Siano impegnati in un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, un tirocinio, un'attività lavorativa limitata o «scarsamente retribuita» o nel servizio civile universale
 - Siano registrati come disoccupati e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro
- Il limite di età (21 anni) è superato solo per i **figli con disabilità** che risultano ancora a carico

Composizione per numero di figli a carico delle famiglie interessate dalla riforma

Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico *			Totale
	0	1	2 o più	
0	0,00 0,0%	1,11 14,5%	0,10 1,4%	1,21 15,9%
1	2,78 36,5%	0,60 7,9%	0,05 0,7%	3,44 45,0%
2	2,36 30,9%	0,10 1,3%	0,01 0,1%	2,47 32,3%
3	0,43 5,6%	0,02 0,3%	0,00 0,0%	0,45 5,9%
4 o più	0,07 0,9%	0,00 0,1%	0,00 0,0%	0,07 0,9%
Totale	5,63 73,8%	1,83 24,0%	0,17 2,2%	7,63 100,0%

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IT-SILC 2017.

Come si finanzia l'assegno unico?

- Dal **graduale superamento** o dalla **soppressione** di:
 - Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori
 - Assegno di natalità
 - Premio alla nascita
 - Fondo di sostegno alla natalità
 - **Detrazioni fiscali**
 - **Assegno per il nucleo familiare (ANF)**
- Più ulteriori risorse a bilancio (**circa 6 miliardi di €**)
- **Incremento contributo sociale per lavoratori autonomi**
- Risparmio di spesa da Reddito di Cittadinanza **(?)**

Le prestazioni vigenti

Prestazioni vigenti	Numero di nuclei beneficiari (milioni)	Prestazione media per famiglia beneficiaria (euro)	Spesa totale (miliardi di euro)
Detrazione per figli a carico	8,36	1057	8,83
<i>di cui alla popolazione interessata dalla riforma</i>	<i>7,05</i>	<i>1100</i>	<i>7,76</i>
Detrazione per il quarto figlio	0,11	1147	0,13
Assegno al nucleo familiare (Anf)	4,30	1173	5,04
<i>di cui alla popolazione interessata dalla riforma</i>	<i>3,73</i>	<i>1185</i>	<i>4,42</i>
Assegno a nuclei con almeno tre figli	0,25	1375	0,35
Totale delle prestazioni sostituite da AU	7,19	1758	12,65

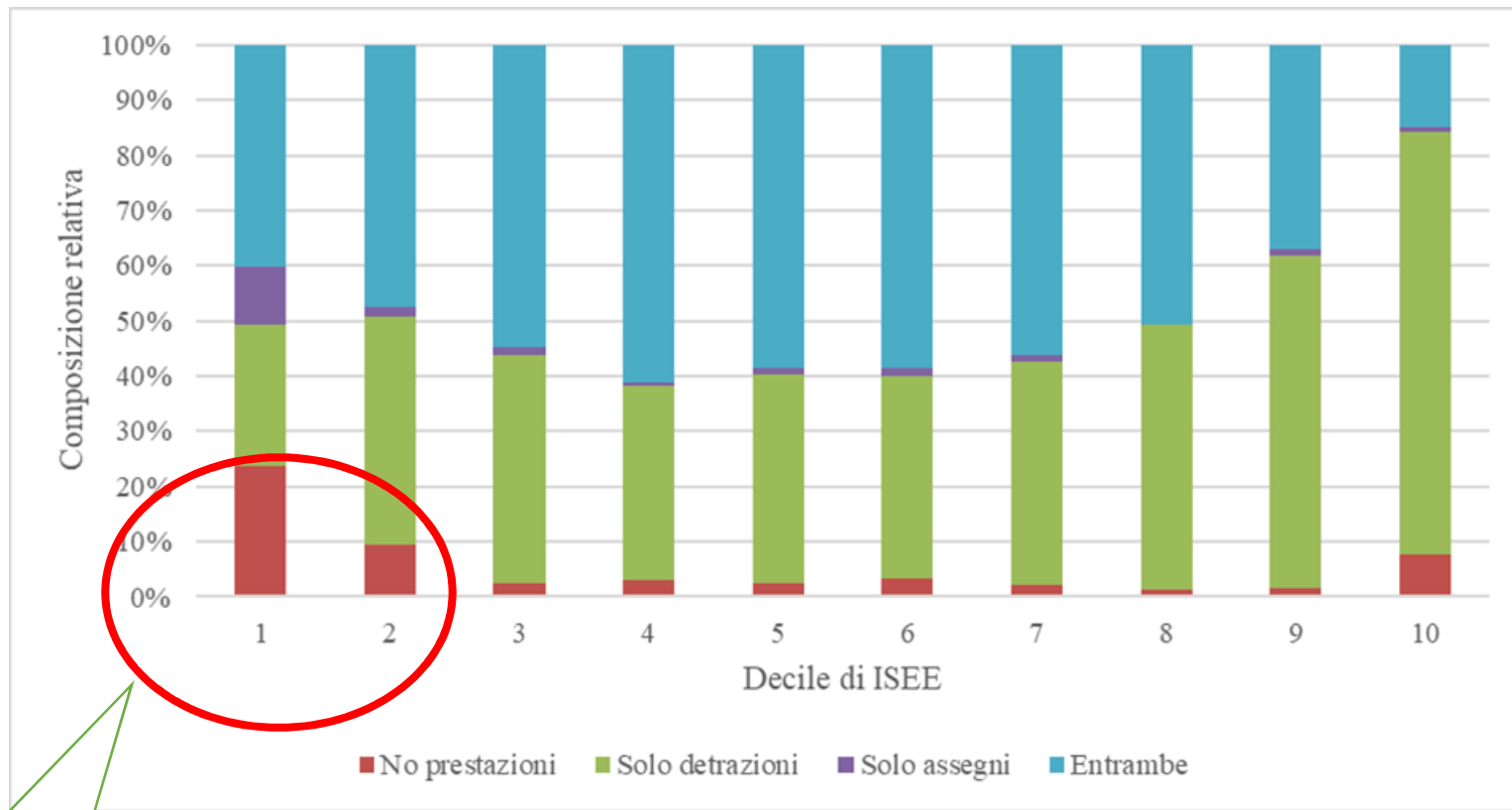
Alla spesa delle prestazioni simulate nel modello, va aggiunta quella per gli altri istituti sostituiti dall'AUUF per un totale di spesa per le prestazioni vigenti pari a **15 miliardi di euro**

Il vincolo di bilancio si pone dunque a 20/21 miliardi di euro

Numero di famiglie beneficiarie delle prestazioni vigenti

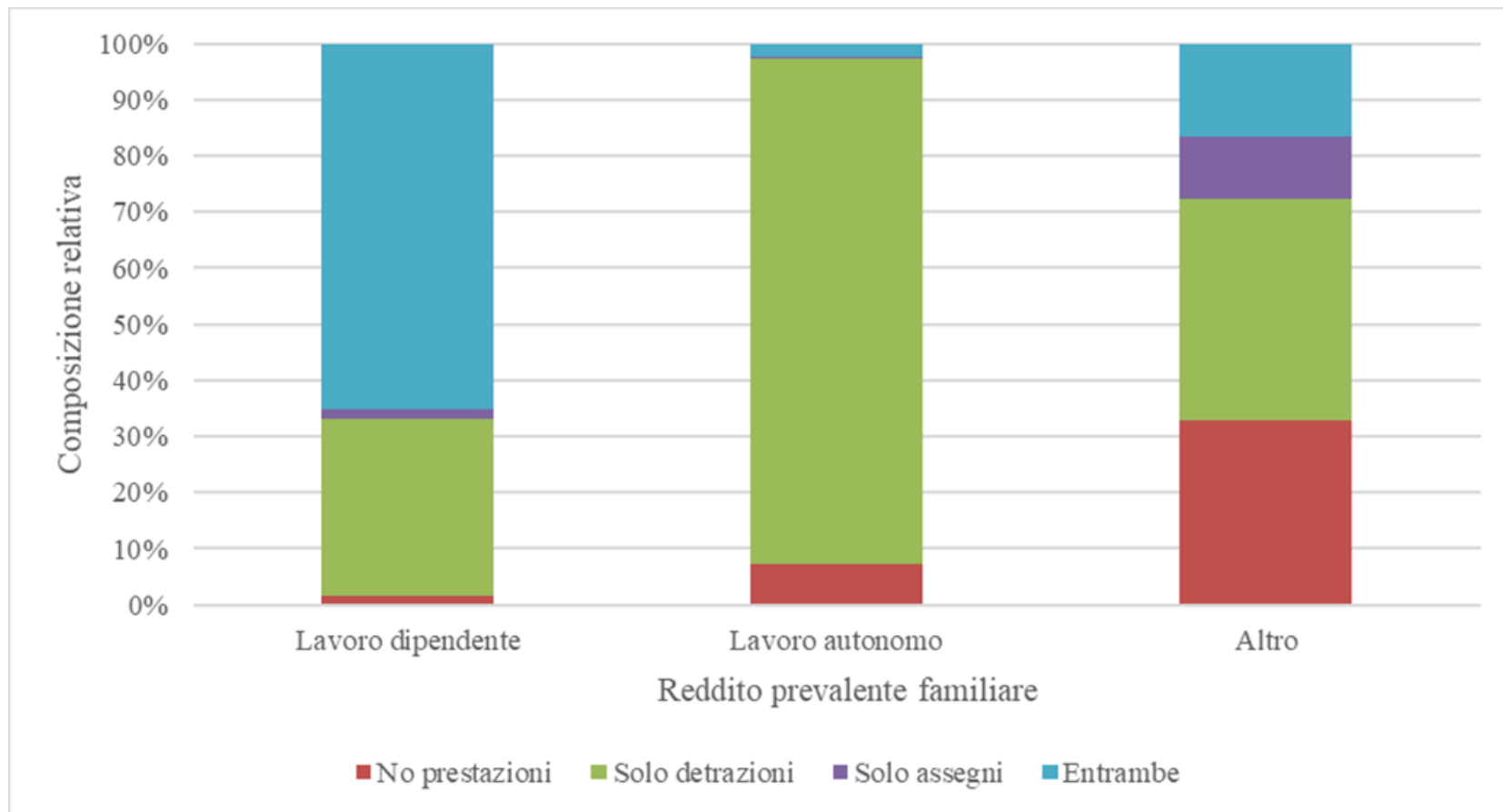
Categoria	Totale famiglie		Famiglie interessate dalla riforma	
	Freq. (milioni)	%	Freq. (milioni)	%
Famiglia senza prestazioni	18,6	72,1	0,4	5,7
Famiglia con sole detrazioni	3,4	13,1	3,4	44,4
Famiglia con soli assegni	0,2	0,6	0,2	2,0
Famiglia con entrambi	3,7	14,2	3,7	47,9
Totale	25,8	100,0	7,6	100,0

Ripartizione delle famiglie beneficiarie per decile di ISEE



incapienti

Ripartizione delle famiglie beneficiarie per reddito prevalente familiare



Prestazioni medie per quintile di ISEE e reddito prevalente familiare

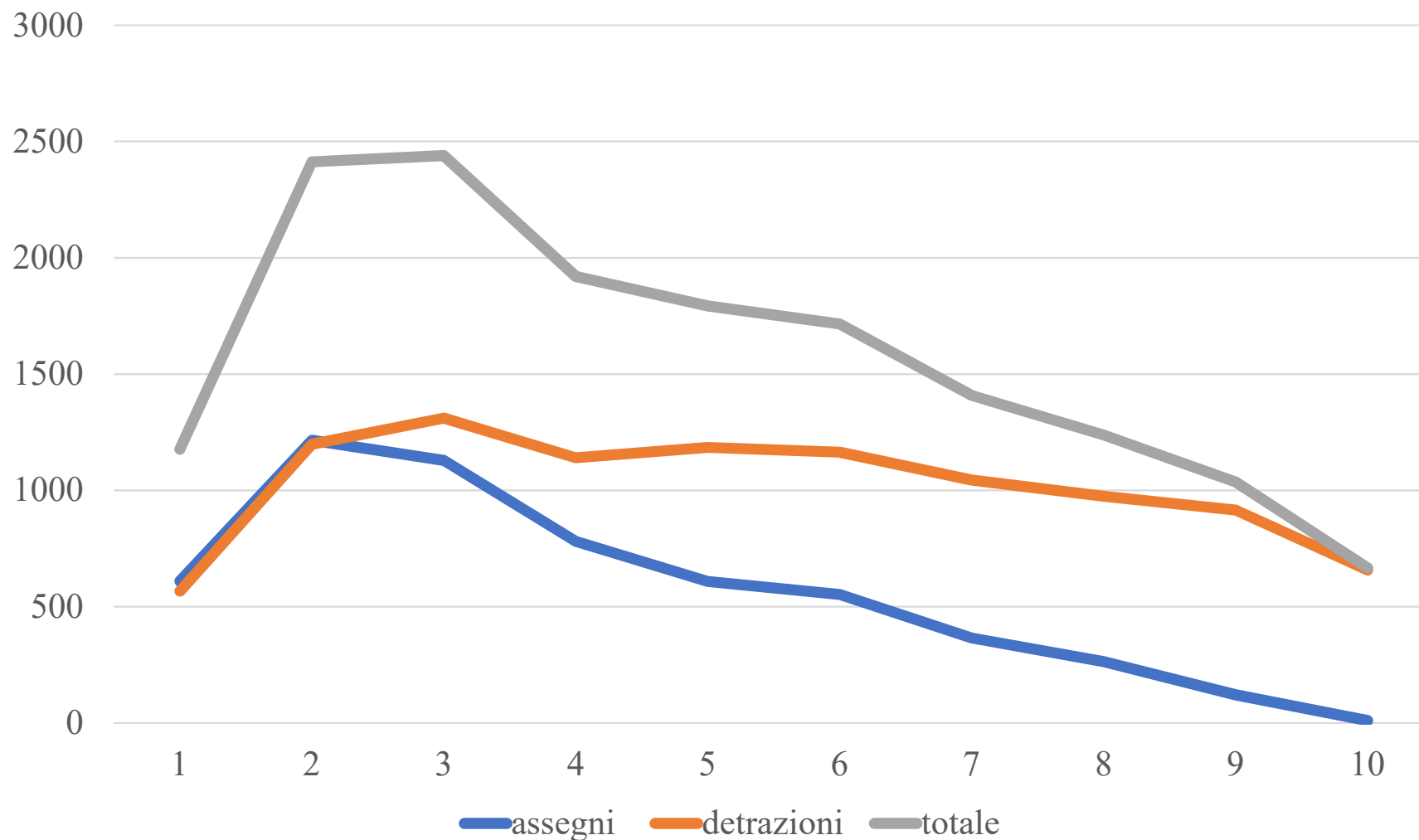
Quintili di ISR	Famiglie beneficiarie (milioni)	Prestazione media (euro)	Spesa totale	
			Miliardi (euro)	Percentuale
1	1.33	2053	2.7	21.6%
2	1.51	2264	3.4	27.0%
3	1.50	1813	2.7	21.5%
4	1.49	1534	2.3	18.0%
5	1.37	1098	1.5	11.9%
Totale	7.19	1758	12.6	100%
Reddito prevalente familiare	Famiglie beneficiarie (milioni)	Prestazione media (euro)	Spesa totale	
			Miliardi (euro)	Percentuale
Lavoro dipendente	5.36	1951	10.5	82.7%
Lavoro autonomo	1.43	1185	1.7	13.4%
Altro	0.41	1224	0.5	3.9%
Totale	7.19	1758	12.6	100%

Prestazioni medie per numero di figli a carico delle famiglie beneficiarie

Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
	0	1	2 o più	
0	-	850	1.173	880
1	1.188	1.607	2.347	1.280
2	2.210	2.843	5.664	2.250
3	4.140	7.910	5.882	4.334
4 o più	9.184	6.345	-	9.021
Totale	1.940	1.331	1.877	1.798

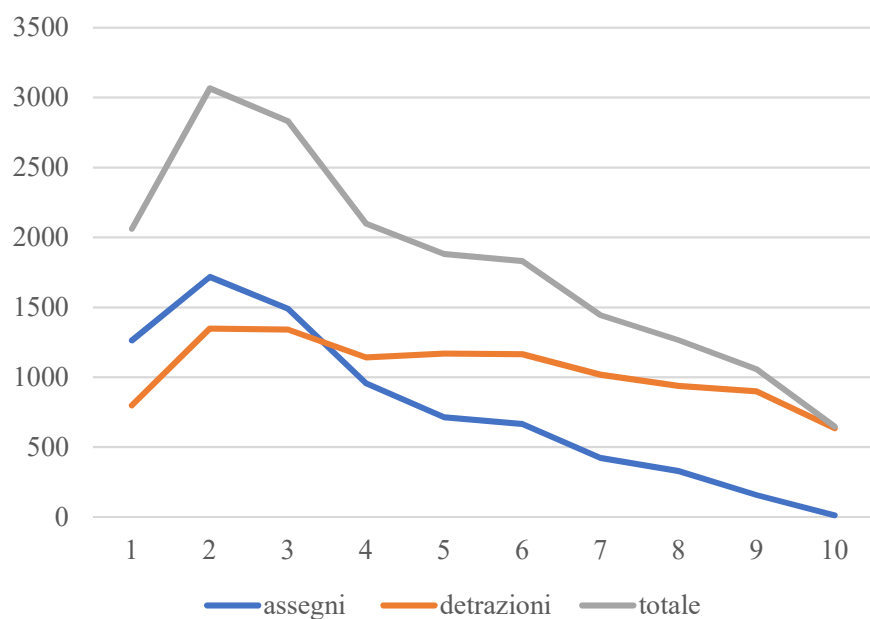
* Da tenere conto che, per scarsa numerosità campionaria, gli importi medi per famiglie con molti figli a carico (es. 3 minorenni e 2 o più maggiorenni) sono sempre meno affidabili dal punto di vista statistico.

Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni

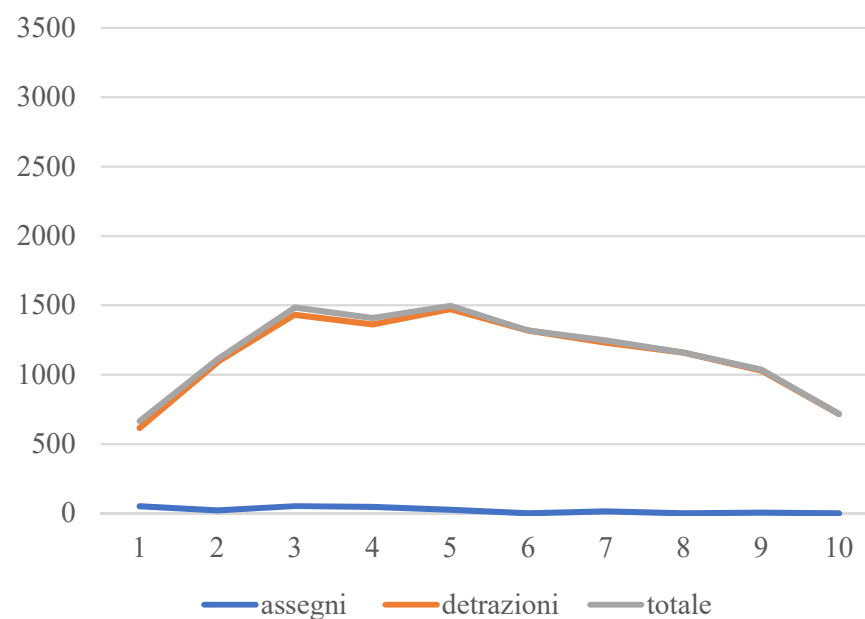


Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni

Reddito prevalente lavoro dipendente

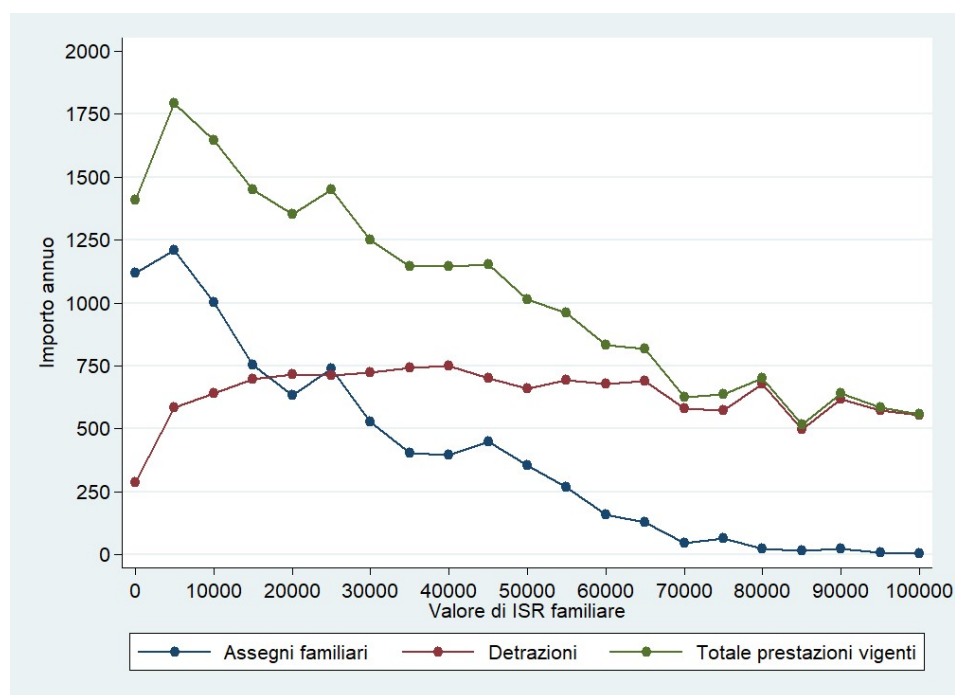


Reddito prevalente lavoro autonomo

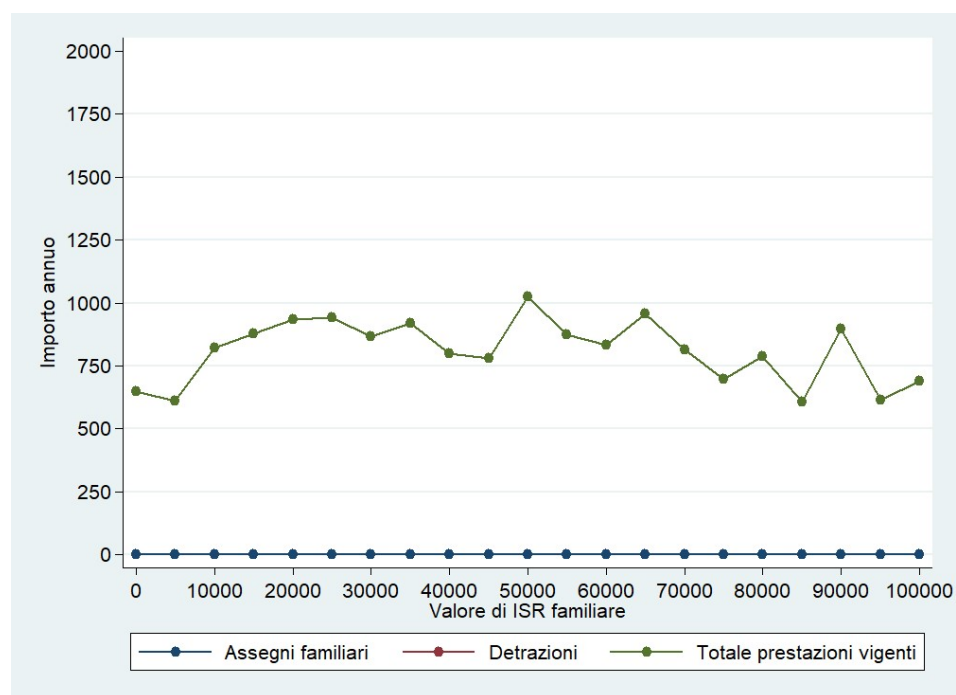


Importi medi lungo la distribuzione ISR: Due casi tipici

Minorenni = 1, Maggiorenni = 0



Minorenni = 0, Maggiorenni = 1



Le misure attuali

- Non si parte da zero
- Parte dei trasferimenti attuali è «nascosta»: welfare fiscale
- Detrazioni: problema incapacienza → scarsa equità verticale
- Assegno al nucleo familiare: riservati ad alcune categorie
→ scarsa equità orizzontale
- Tasso di povertà minorile molto alto

% minori in povertà relativa di reddito 2018

	linea 60%	linea 40%
Spain	27,4	13,1
Italy	24,5	12,3
United Kingdom	24,0	7,0
Sweden	21,5	7,6
Greece	21,1	8,5
France	18,2	3,9
Netherlands	13,6	3,0
Germany	12,1	2,4

Obiettivi della riforma

1. Favorire la natalità
 2. Sostenere la genitorialità
 3. Promuovere l'occupazione, in particolare femminile
 4. **Potenziare sostegno ai figli rendendolo più equo**
-
- **Limiti temporali:** Governo delegato ad adottare la nuova misura entro luglio 2021

Principi generali dell'assegno unico

- Accesso all'assegno è assicurato per ogni figlio a carico con criteri di **universalità** e **progressività**
- Ammontare dell'assegno dipende della condizione economica del nucleo, individuata attraverso l'**ISEE o sue componenti**, tenendo conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il *second earner*
- Assegno è **compatibile con la fruizione del RDC**. Si tiene eventualmente conto della quota del beneficio RDC nella determinazione dell'ammontare complessivo
- Per i figli successivi al secondo, importo assegno è **maggiorato**
- Ai figli maggiorenni è riconosciuto un **importo inferiore** a quello riconosciuto per i minorenni
- Importo assegno maggiorato per **madri di età inferiore** ai 21 anni
- Importo assegno maggiorato (tra il 30% e il 50%) per **figli con disabilità**. Ai figli con disabilità over21 non va riconosciuta la maggiorazione
- Essere cittadino italiano o comunitario, o possessore di permesso di soggiorno di durata almeno annuale
- Essere **residente in Italia per almeno due anni**

Due proposte di Assegno Unico (AU)

- Assegno Unico «Base» (**AUUF1**)
- Assegno Unico «Pro-Work» (**AUUF2**)

La Scelta dell'indicatore

- **Due obiettivi:**
 - misurare precisamente la situazione economica delle famiglie**
 - ridurre i «costi di transizione» nel passaggio tra due sistemi**
- **L'ISEE è una misura precisa ma determina forti «costi di transizione». Contiene una componente patrimoniale che ha un peso rilevante (20%), che è meglio non includere nella determinazione di una prestazione familiare strutturale con una durata minima di 18 anni, non solo per problemi di quantificazione della medesima, ma soprattutto perché comporta una distorsione nella scelta di allocazione intertemporale del reddito a favore del consumo e a danno del risparmio o investimento.**
- **Per la selezione dei beneficiari scegliamo invece l'ISR che rispetta il principio della delega e fornisce comunque una misurazione ampia del reddito in tutte le sue componenti, includendo detrazioni importanti (ad es. canone di locazione e reddito da lavoro dipendente), senza avere i difetti legati al patrimonio.**
- **Ipotizziamo comunque anche l'eventuale uso di una soglia ISEE aggiuntiva ad un livello elevato per selezionare ulteriormente i beneficiari nella fascia alta della distribuzione, nel caso in cui vi sia un forte squilibrio tra reddito e patrimonio, che potrebbe indicare una sottodichiarazione del reddito.**

Assegno Unico «Base» (AUUF1)

- **Quota Fissa:** 800€ annui per minorenni e 400€ per maggiorenni
- **Quota Variabile:** (MAX) 1600€ annui per minore e 800€ per maggiorenni
- **Décalage** della Quota Variabile dell'AU:
 - Inizia a decrescere quando **ISR** uguale a 16.000€
 - Decresce linearmente fino ad azzerarsi quando ISR uguale a 80.000€
- **Range di variazione:** 800€ - 2.400€ annui (200€ al mese) per ogni minore
400€ - 1.200€ annui (100€ al mese) per maggiorenni
- **Maggiorazioni (annue):**
 - Terzo figlio e successivi → +800€ per figlio
 - Nucleo con giovane madre → +1000€
 - Figlio disabile medio o grave → +30%
 - Figlio non autosufficiente → +50%

Assegno Unico «Pro-Work» (AUUF2)

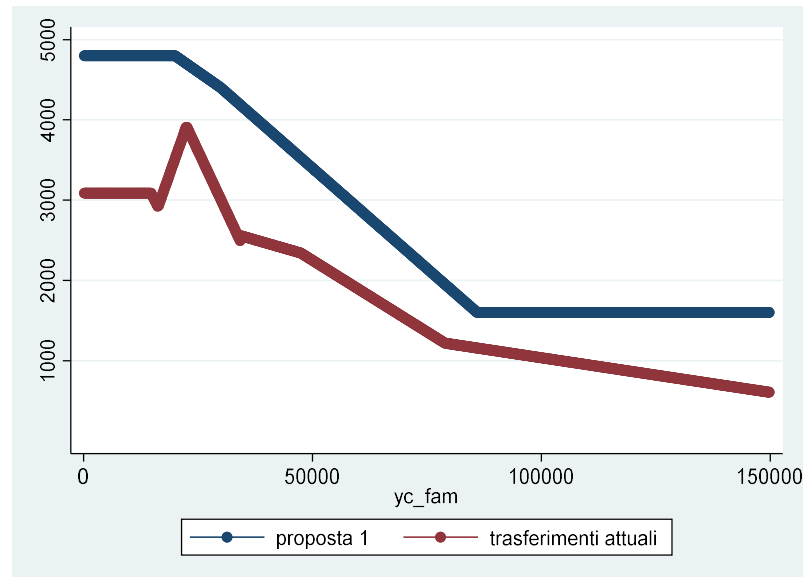
- **Quota Fissa:** 800€ per minorenni e 400€ per maggiorenne
- **Quota Variabile:** (MAX) **1500€** per minore e 800€ per maggiorenne
- Nuclei che non percepivano prestazioni **esclusi da Quota Variabile**
- **Décalage** della Quota Variabile dell'AU:
 - Inizia a decrescere quando **ISR** uguale a 16.000€
 - Decresce linearmente fino ad azzerarsi quando ISR uguale a 80.000€
- **Maggiorazioni:**
 - Terzo figlio e successivi → +800€ per figlio
 - Nucleo con giovane madre → +1000€
 - Figlio disabile grave → +30%
 - Figlio non autosufficiente → +50%
 - **Second earner** → **+500€**

Perché quelle soglie ISR per il décalage?

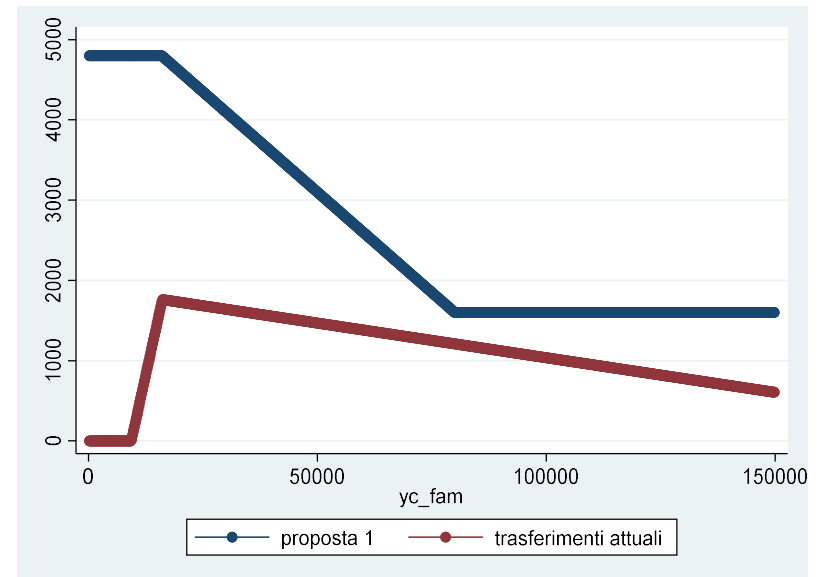
Famiglie interessate dalla riforma			
Decile	Valore di ISR		
	Minimo	Medio	Massimo
1	0	4.226	10.056
2	10.067	13.271	16.294
3	16.301	19.316	22.299
4	22.333	24.990	27.958
5	27.965	30.999	33.979
6	33.983	37.424	41.191
7	41.218	45.512	49.789
8	49.799	55.027	60.663
9	60.700	69.332	80.388
10	80.440	126.751	1.161.891
Totale	0	42.673	1.161.891

Ieri e oggi due casi tipo (AUUF1)

Coppia di lavoratori dipendenti con 2 minori

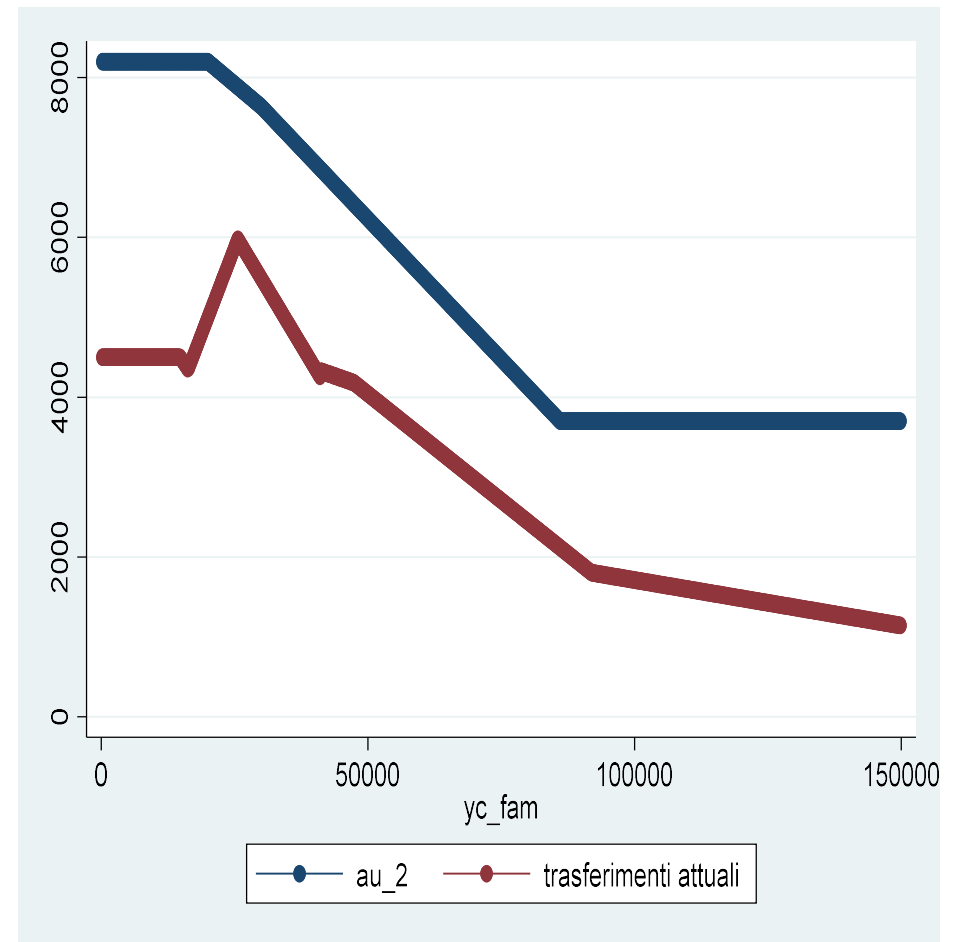


Coppia di lavoratori autonomi con 2 minori

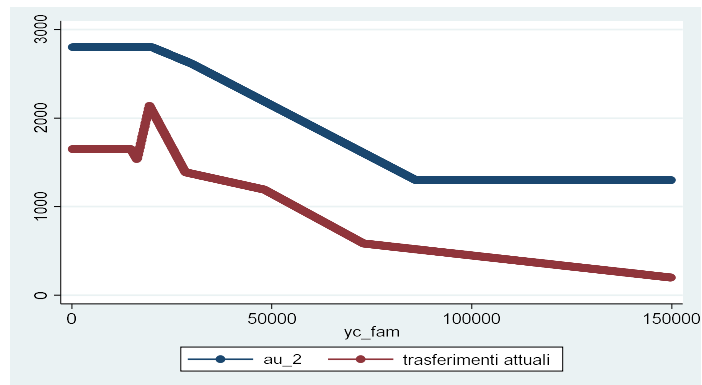


Ieri e oggi due casi tipo (AUUF2)

Coppia di lavoratori dipendenti con 3 minori



Coppia di lavoratori dipendenti con 1 minore



Modello Tax-benefit del Capp Unimore

Tutte le stime e valutazioni contenute in questo Rapporto sono state elaborate sulla base di un modello tax-benefit

- Modello tax-benefit di tipo «statico»
- **Dati:** IT-SILC 2017 ← **Scenario no-COVID**
- **Autori:** Massimo Baldini, Giovanni Gallo

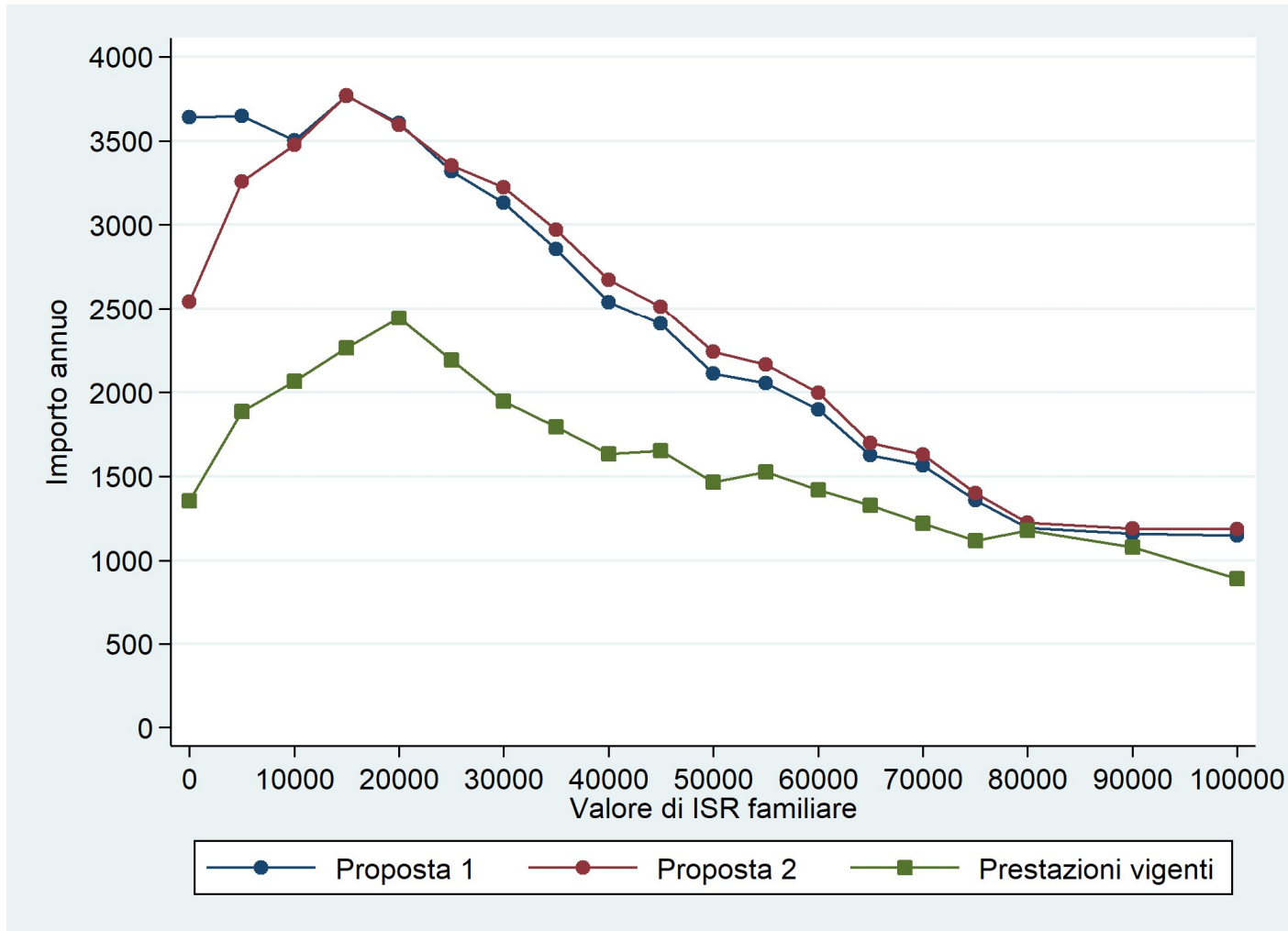
Ipotesi principali:

- Tutta la popolazione fa richiesta di calcolo ISEE
- Take-up al 100% delle prestazioni vigenti e dell'AUUF
- Take-up al 70% del RDC

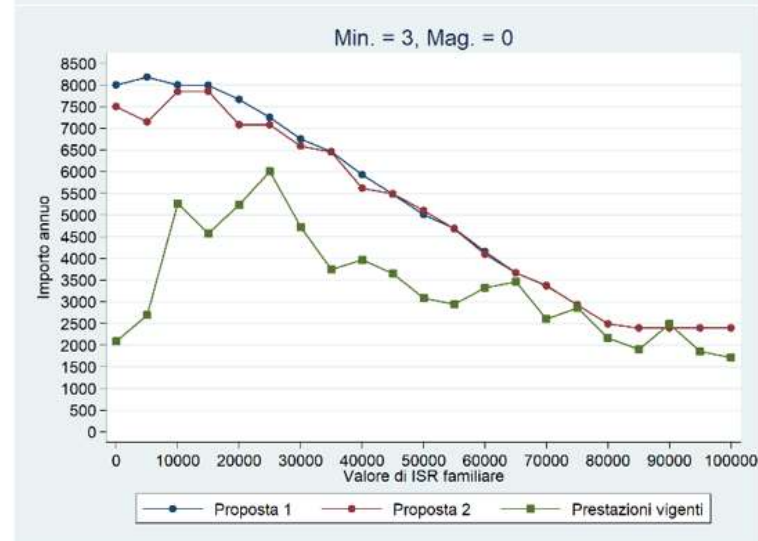
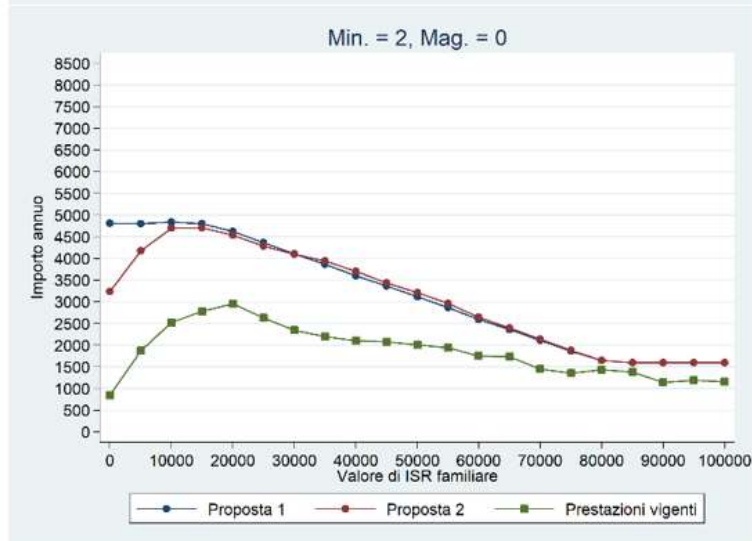
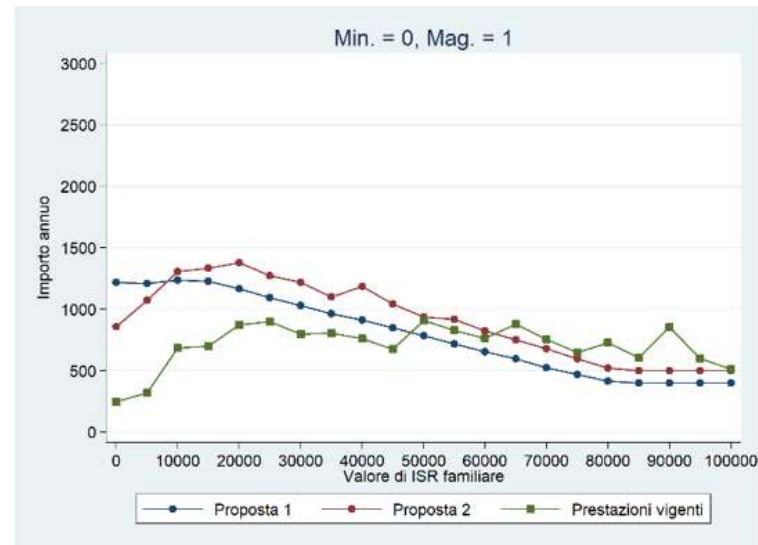
Proposte di AUUF vs Prestazioni vigenti: Un confronto generale

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		Variazione percentuale (rispetto a prestazioni vigenti)	
		BGL1	BGL2	BGL1	BGL2
COSTO (miliardi di euro)	12.65	20.91	20.86	65%	65%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7.19	7.63	7.63	6%	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2734	56%	56%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2300	70%	66%
Importo medio per famiglia con ...					
1 figlio minorenni	1157	1874	1884	62%	63%
1 figlio maggiorenne	850	897	1029	6%	21%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3394	3367	68%	67%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5891	5712	62%	57%
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2722	2807	40%	44%
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2839	2793	140%	136%
Reddito prevalente = Altro	1224	2672	1973	118%	61%

Proposte di AUUF vs Prestazioni vigenti: Importi lungo la distribuzione ISR



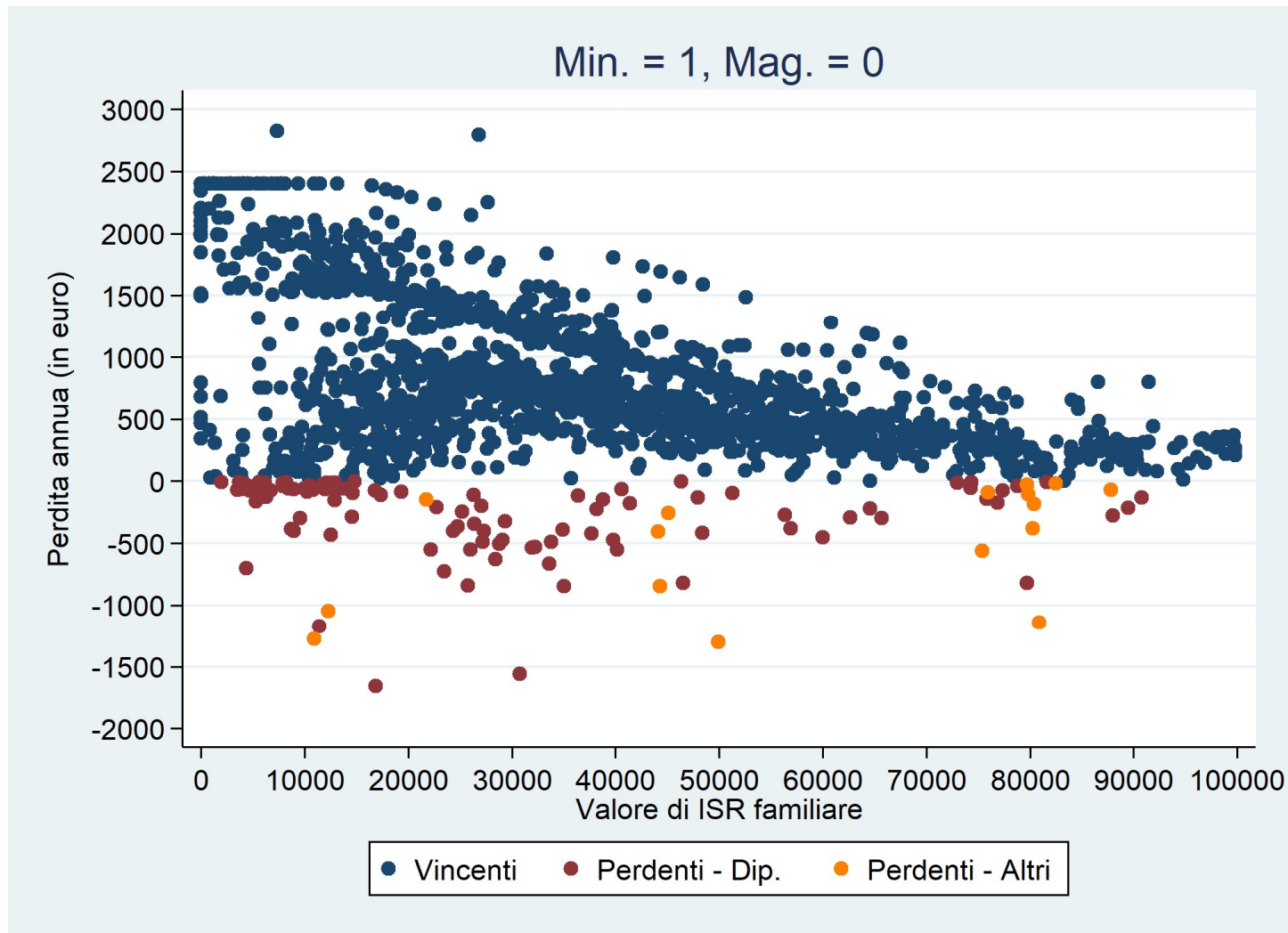
Proposte di AUUF vs Prestazioni vigenti: Importi lungo la distribuzione ISR



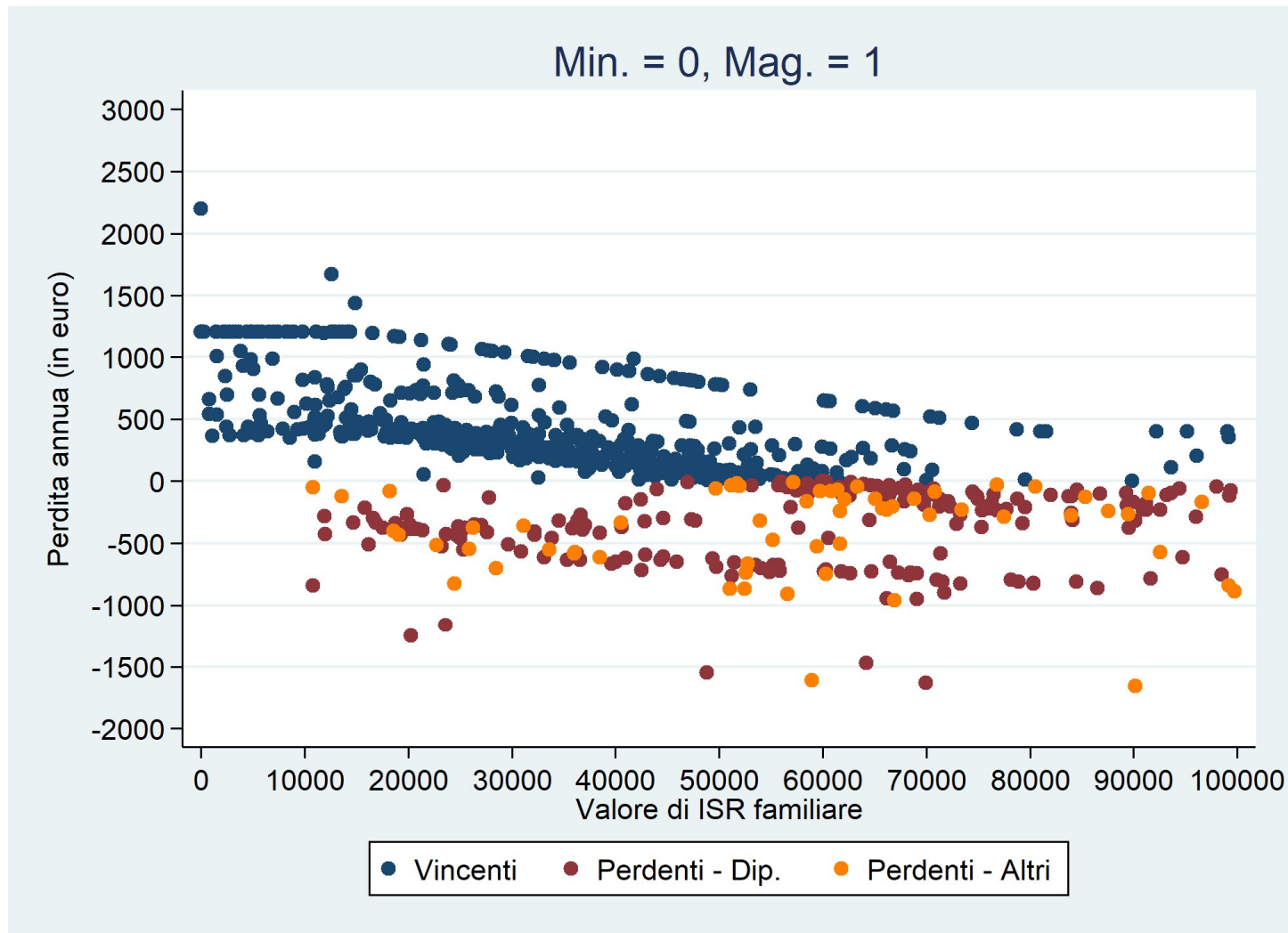
Proposte di AUUF vs Prestazioni vigenti: Chi vince e chi perde con la riforma? (1)

Decile di ISR	Assegno BGL1		Assegno BGL2		Totale
	Perdenti	Vincenti	Perdenti	Vincenti	
1	0.04 <i>5.0%</i>	0.80 <i>95.0%</i>	0.03 <i>3.3%</i>	0.81 <i>96.7%</i>	0.84 <i>100.0%</i>
2	0.06 <i>8.3%</i>	0.71 <i>91.7%</i>	0.05 <i>6.2%</i>	0.73 <i>93.8%</i>	0.77 <i>100.0%</i>
3	0.06 <i>8.2%</i>	0.71 <i>91.8%</i>	0.06 <i>8.1%</i>	0.71 <i>91.9%</i>	0.78 <i>100.0%</i>
4	0.07 <i>8.8%</i>	0.70 <i>91.2%</i>	0.06 <i>8.0%</i>	0.71 <i>92.0%</i>	0.77 <i>100.0%</i>
5	0.05 <i>6.5%</i>	0.71 <i>93.5%</i>	0.05 <i>6.1%</i>	0.72 <i>93.9%</i>	0.76 <i>100.0%</i>
6	0.07 <i>8.7%</i>	0.69 <i>91.3%</i>	0.06 <i>7.3%</i>	0.70 <i>92.7%</i>	0.76 <i>100.0%</i>
7	0.05 <i>6.8%</i>	0.72 <i>93.2%</i>	0.05 <i>6.0%</i>	0.72 <i>94.0%</i>	0.77 <i>100.0%</i>
8	0.08 <i>11.2%</i>	0.66 <i>88.8%</i>	0.05 <i>7.1%</i>	0.70 <i>92.9%</i>	0.75 <i>100.0%</i>
9	0.17 <i>22.9%</i>	0.56 <i>77.1%</i>	0.12 <i>16.8%</i>	0.60 <i>83.2%</i>	0.72 <i>100.0%</i>
10	0.14 <i>19.2%</i>	0.58 <i>80.8%</i>	0.11 <i>16.0%</i>	0.60 <i>84.0%</i>	0.72 <i>100.0%</i>
Totale	0.79 <i>10.4%</i>	6.84 <i>89.6%</i>	0.64 <i>8.3%</i>	7.00 <i>91.7%</i>	7.63 <i>100.0%</i>

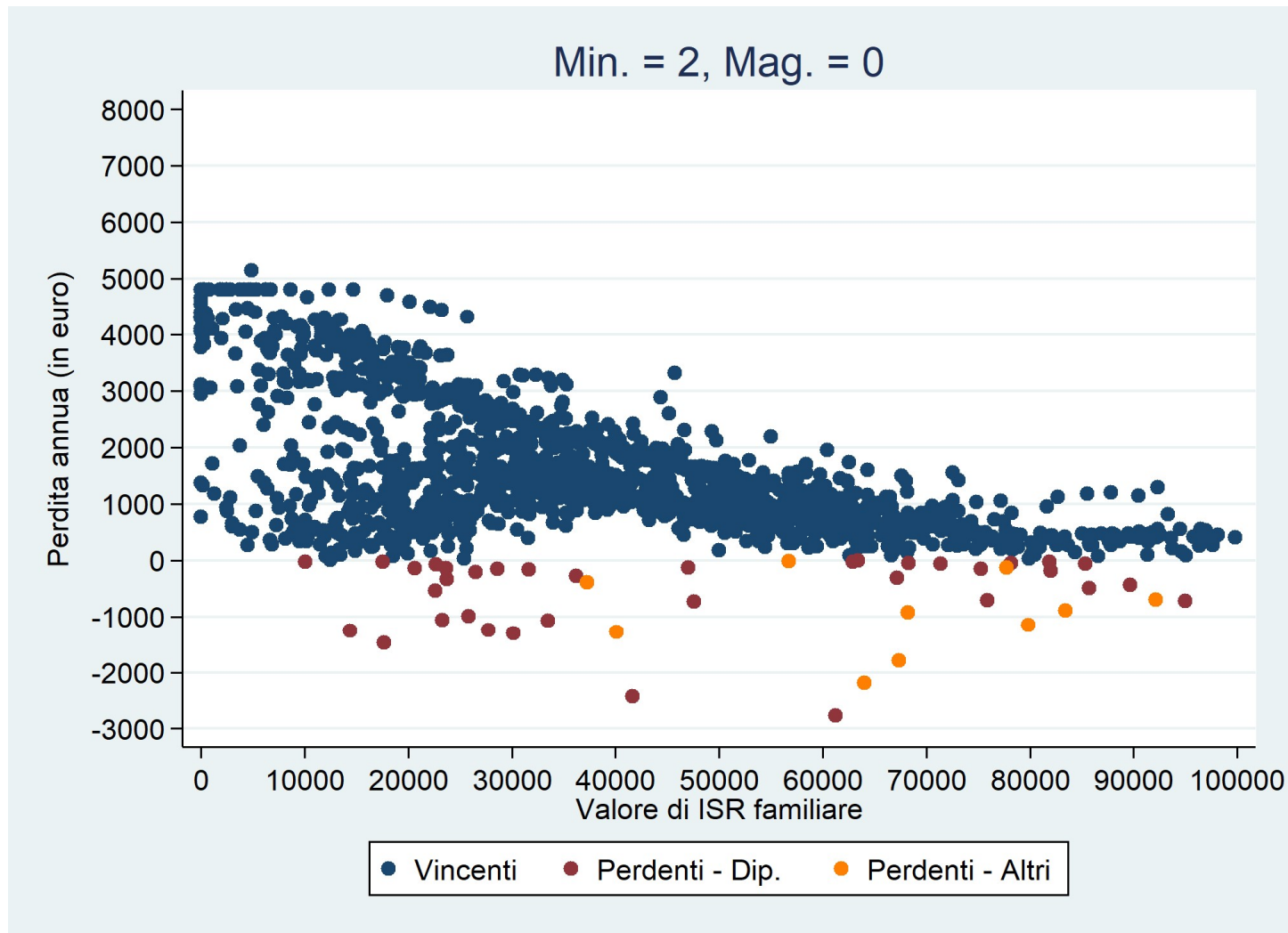
Proposta AUUF1 vs Prestazioni vigenti: Chi vince e chi perde a causa della riforma? (2)



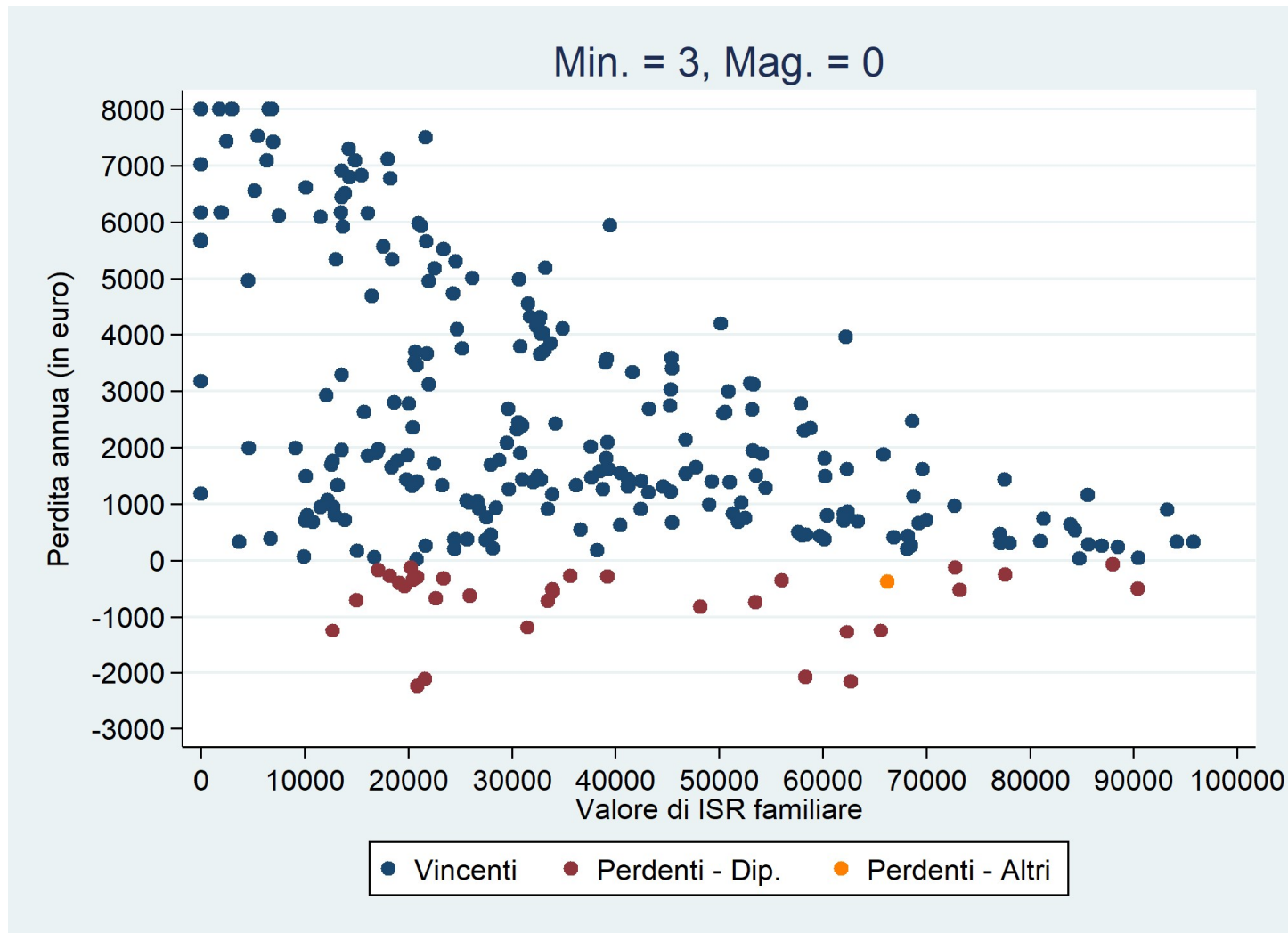
Proposta AUUF1 vs Prestazioni vigenti: Chi vince e chi perde a causa della riforma? (2)



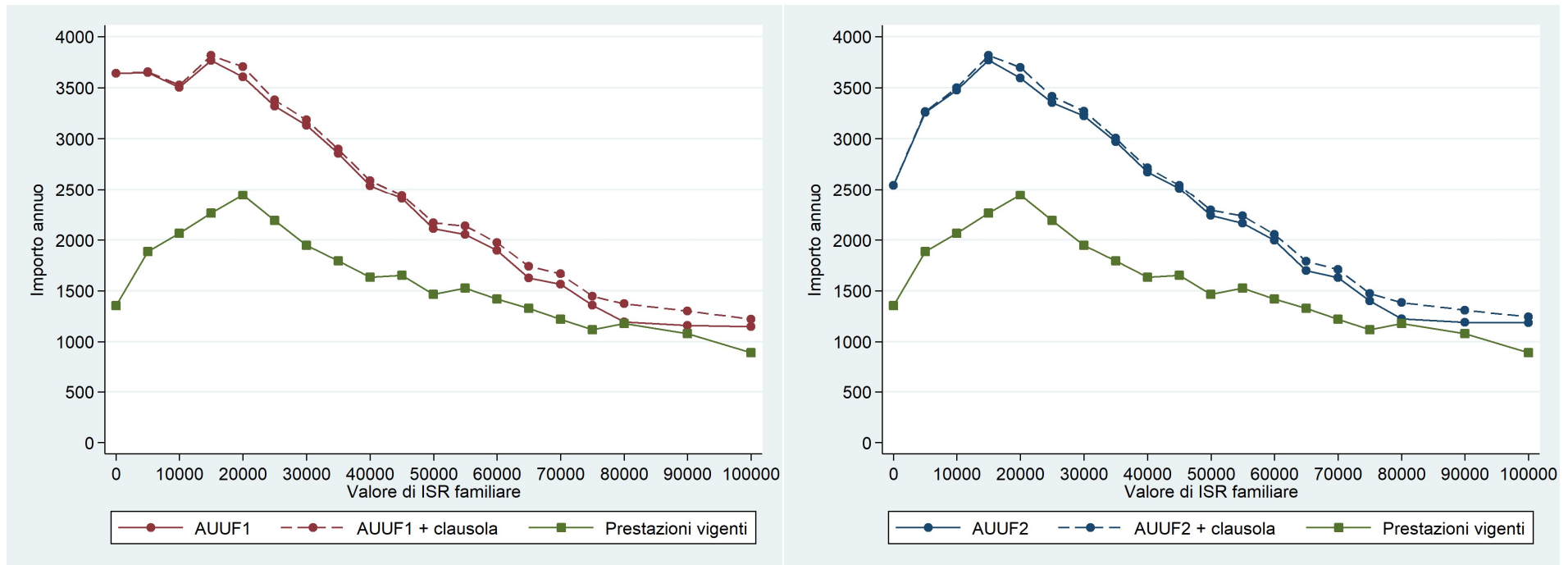
Proposta AUUF1 vs Prestazioni vigenti: Chi vince e chi perde a causa della riforma? (2)



Proposta AUUF1 vs Prestazioni vigenti: Chi vince e chi perde a causa della riforma? (2)



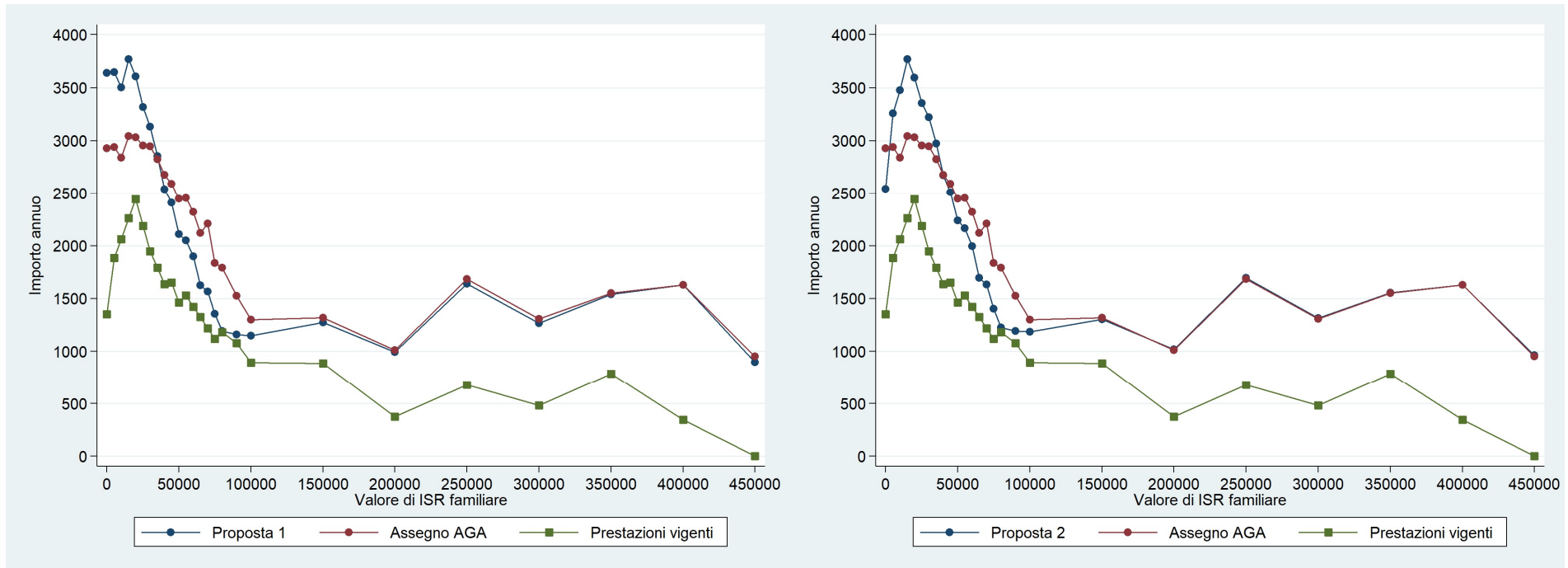
Proposte di AUUF vs Prestazioni vigenti: Clausola di salvaguardia



Una clausola di salvaguardia al 100% costerebbe **460 milioni di euro** nel caso della proposta 1 e **410 milioni di euro** nel caso AUUF2

Andrebbe soprattutto a favore delle famiglie con soli figli maggiorenni

Un confronto con la proposta AREL – Fondazione Ermanno Gorrieri – Alleanza per l’Infanzia

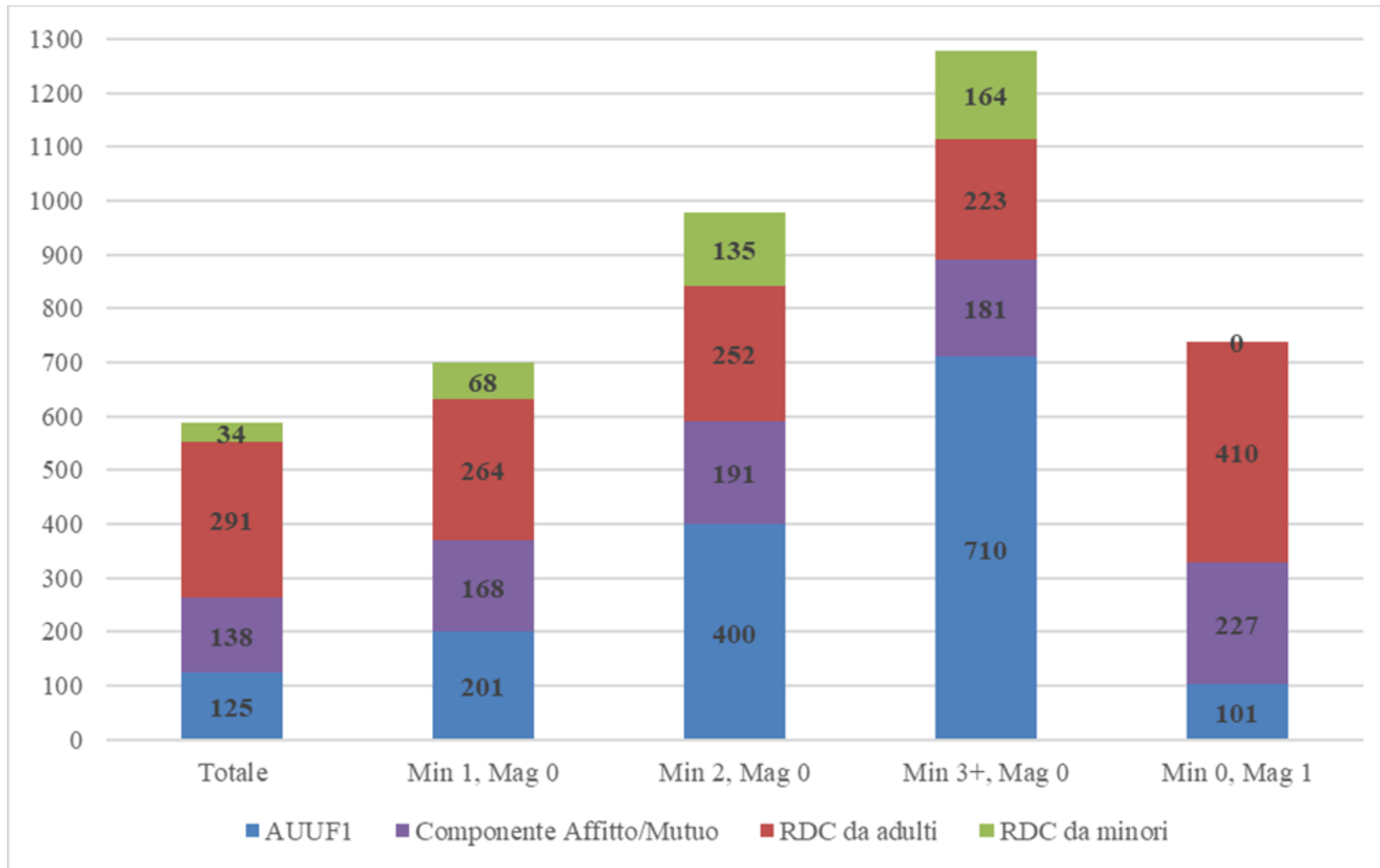


Si ricorda che la proposta AREL-FEG-ApI prevede un importo dell’assegno pari a 1930€ all’anno per figlio minorenni e a 1158€ all’anno per figlio maggiorenne fino ad un livello di Isee pari a 30.000€. Il valore dell’assegno decresce poi in modo non lineare sino a 52.000€, dove diventa pari a 800€ all’anno per minorenni e a 480€ all’anno per maggiorenne. L’assegno prevede anche delle maggiorazioni.

Ulteriori riflessioni (soglia di accesso ISEE)

- **Cosa succede se si controlla anche per il patrimonio?**
- **Ipotesi:** Quota variabile dell'Assegno pari a 0 se ISEE familiare è superiore a una certa soglia
- **Due proposte:**
 - $ISEE > 60.000€ \rightarrow$ Risparmio di 90 milioni di euro (perdenti +50mila)
 - $ISEE > 50.000€ \rightarrow$ Risparmio di 170 milioni di euro (perdenti +110mila)

Ulteriori riflessioni (interazione con RDC): Importi mensili tra famiglie beneficiarie RDC



Ulteriori riflessioni (interazione con RDC): Possibili scenari

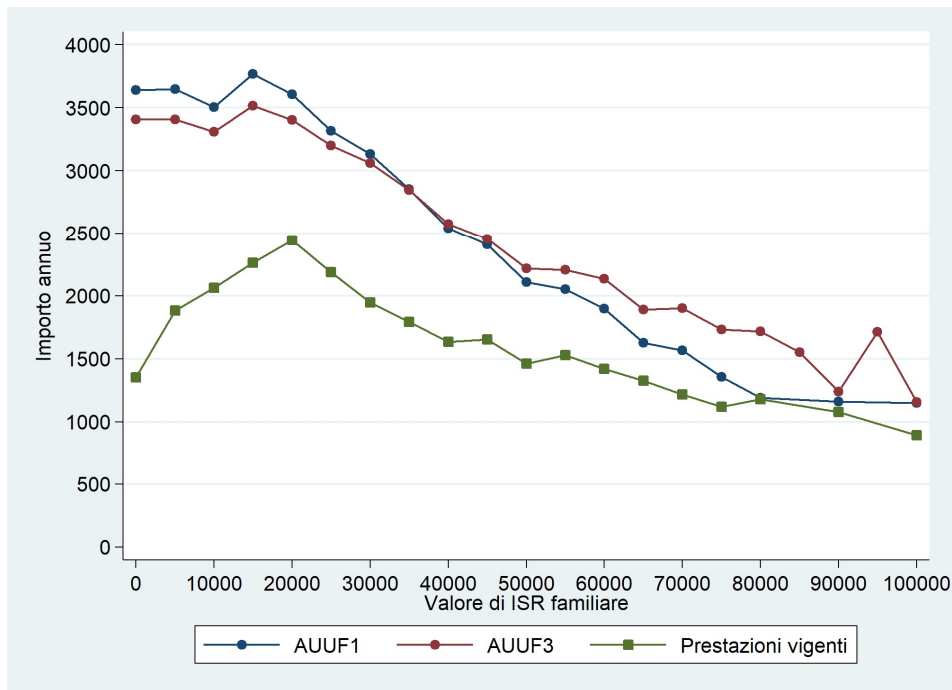
- **Ipotesi 1:** AUUF e RDC rimangono misure distinte
 - Risparmio: nullo. Famiglie beneficiarie (1,22 milioni), importi RDC (5546€) e spesa RDC (6,79 miliardi) rimangono invariati
- **Ipotesi 2:** AUUF e RDC rimangono misure distinte, ma coefficiente minorenni viene eliminato dalla scala di equivalenza RDC
 - Risparmio: 650 milioni di euro. Famiglie beneficiarie (1,15 milioni) e importi RDC (5341€) diminuiscono
- **Ipotesi 3:** AUUF entra al 100% nel calcolo di ISR e ISEE familiare al momento della domanda per RDC
 - Risparmio AUUF1: 1,15 miliardi di euro. Famiglie beneficiarie (1,13 milioni) e importi RDC (4986€) diminuiscono
 - Risparmio AUUF2: 0,95 miliardi di euro. Famiglie beneficiarie (1,12 milioni) e importi RDC (5191€) diminuiscono

Grazie per l'attenzione

Ulteriori riflessioni (Importo AU varia con ISRE)

- **Quota Fissa:** 800€ per minorenni e 500€ per maggiorenne
- **Quota Variabile:** (MAX) 1500€ per minore e 800€ per maggiorenne
- **Décalage** della Quota Variabile dell'AU:
 - Inizia a decrescere quando **ISRE** uguale a 6.500€
 - Decresce linearmente fino ad azzerarsi quando ISRE uguale a 35.000€
- **Maggiorazioni:**
 - Nucleo con giovane madre → +1000€
- L'utilizzo dell'ISRE e la sua scala di equivalenza ISE (con maggiorazioni) permette di «**semplificare**» il disegno dell'Assegno e rimuovere integrazioni per casi particolari (presenza tre o più figli, figli disabili o *second earner*)

Ulteriori riflessioni (Importo AU varia con ISRE)



AUUF1

AUUF2

