

Rapporto Cisl sulla proposta di Assegno Unico e Universale per il sostegno ai figli

a cura di Massimo Baldini, Giovanni Gallo e Lorenzo Lusignoli

Introduzione

Oramai è universalmente riconosciuta la necessità di riformare il sistema di sostegno economico alle famiglie con figli, potenziandolo e razionalizzandolo in un unico strumento. Il Rapporto che abbiamo elaborato vuole contribuire prima al dibattito e successivamente alla definizione di tale strumento, attraverso alcune proposte che lo delineano sulla base dei principi indicati dalla normativa recentemente approvata e delle relative risorse stanziare.

La Legge delega definisce già in modo abbastanza chiaro gli obiettivi e la popolazione interessata dalla riforma. Con riferimento agli obiettivi, l'articolo 1 stabilisce che la nuova misura di assegno unico dovrà: 1) favorire la natalità; 2) sostenere la genitorialità; 3) promuovere l'occupazione, in particolare femminile; 4) potenziare il sostegno ai figli rendendolo più equo. Per quanto riguarda la popolazione interessata dalla riforma, invece, l'articolo 2 della Legge delega la inquadra nelle famiglie con figli minorenni, ovvero in quelle con figli maggiorenni con un'età al più pari a 21 anni e impegnati in un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, un tirocinio, un'attività lavorativa limitata o scarsamente retribuita, nel servizio civile universale, oppure ancora registrati come disoccupati e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro. Nella popolazione interessata dalla riforma rientrano inoltre quei nuclei che hanno al proprio interno figli con disabilità che, pur avendo superato i 21 anni, risultano ancora a carico.

Pur delineandone i principi generali, la Legge delega concede invece una certa discrezionalità in vari aspetti attuativi di rilievo della riforma, i quali danno la possibilità di ipotizzare numerosi scenari di riforma (tutti potenzialmente idonei). Si stabilisce infatti che l'assegno deve essere basato sul principio universalistico e con un ammontare progressivo rispetto alle condizioni economiche della famiglia, che vanno individuate dall'ISEE o da sue componenti, tenendo conto dell'età dei figli e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro del secondo percettore di reddito. Principi, appunto, piuttosto generali.

Questo Rapporto ha come principale finalità quella di presentare le due proposte di riforma pensate dalla Cisl, in linea con il dettato della Legge delega, e di mostrarne le caratteristiche distributive nella popolazione in confronto agli istituti attualmente vigenti.

Tutte le stime presentate in questo Rapporto sono frutto di elaborazioni su di un modello *tax-benefit* di micro-simulazione statico¹. Il modello si basa sui dati della componente italiana dell'indagine EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) per l'anno 2017. Esso prende dunque a riferimento dati pre-pandemia, facendo l'ipotesi semplificatrice che la popolazione italiana tra il 2017 e l'anno in cui entrerà a regime l'assegno unico qui discusso rimanga

¹ Il modello di micro-simulazione qui adottato è stato creato da alcuni membri del CAPP (Centro per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) dell'Università di Modena e Reggio Emilia, tra cui gli autori Massimo Baldini e Giovanni Gallo.

sostanzialmente immutata dal punto di vista demografico ed economico. Si tratta di una ipotesi sicuramente non applicabile al 2021, ma ragionevole tenendo conto del probabile rimbalzo nell'attività economica e del fatto che l'assegno non sarà una misura congiunturale.

Altre due importanti ipotesi sono adottate nel modello. La prima è che tutta la popolazione interessata presenti la dichiarazione DSU ai fini ISEE. La seconda è che le prestazioni vigenti simulate nel modello, nonché la nuova misura di assegno unico, vadano a tutte le famiglie che ne hanno diritto (quindi che il tasso di take-up sia pari al 100%).

1. Le ragioni di una riforma: il cammino verso la Legge delega e il ruolo della Cisl

Come Cisl condividiamo appieno l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale (AUUF) ed i principi sui quali si basa. Le criticità del sistema attuale con riguardo al sostegno economico dei figli sono ormai ben note, ma erano per lo più presenti anche 14 anni fa quando elaborammo una prima proposta, il Nuovo assegno familiare (NAF), che disegnava allo scopo un unico strumento potenziato anche in base alla numerosità del nucleo, basato sul reddito familiare, che rispondeva a criteri di equità e universalità, e che avrebbe dovuto sostituire gli Assegni al nucleo familiare e le detrazioni per figli a carico. L'idea aveva riscosso l'interesse del governo di allora, che aveva introdotto un'analoga proposta nel Dpef per gli anni 2008-2011, ma era poi scomparsa, anche a causa del cambio di legislatura, dagli orizzonti della politica economica governativa, pur venendo riproposta dalla Cisl a più riprese nel corso degli anni.

Alle criticità presenti al tempo - poca chiarezza per le famiglie nell'identificare il sostegno per i figli in base al loro reddito, mancanza di equità orizzontale, che risultava acuita in base alla categoria di appartenenza (lavoratore dipendente o autonomo), legata ad una differenziazione del beneficio dipendente dalla distribuzione reddituale intra familiare nonché dal fenomeno dell'incapienza - se ne sono aggiunte nel tempo altre. Infatti, le misure minori introdotte negli anni successivi per aumentare il sostegno ai figli (premio alla nascita, bonus bebè, assegno di maternità per i comuni ecc.) si sono stratificate tra loro e con le misure esistenti in maniera assai poco organica, anche perché spesso utilizzano un diverso indicatore, l'ISEE, per selezionare i beneficiari. Sono inoltre rivolte ad una platea assai più ristretta e dunque operano un rafforzamento del sostegno ai figli importante ma limitato. Non fa eccezione il reddito di cittadinanza, misura importante e non specificatamente rivolta alla famiglia, ma che presenta una scala di equivalenza assai sfavorevole per i minori. La temporaneità di buona parte di queste misure tende ad indebolire i principali obiettivi per i quali vengono immaginate. Un sostegno alla nascita e un rafforzamento della solidità economica familiare dovrebbero infatti basarsi su misure strutturali e che possano durare almeno fino alla maggiore età dei figli. Inoltre, la mancanza di una misura universale fa emergere in maniera marcata l'esclusione di alcuni contribuenti da qualsiasi sostegno per i figli, in particolare nelle fasce reddituali elevate, mentre l'entità del sostegno permane assai ridimensionata per alcune categorie anche sulle fasce di reddito inferiori. Il proliferare delle detrazioni fiscali, anch'esse stratificatesi negli anni, infine, rende il fenomeno dell'incapienza più rilevante non consentendo per alcune famiglie la piena fruizione delle detrazioni per figli, pur quando potenziate.

In questo scenario, le ragioni che erano alla base della proposta dell'introduzione di un'unica misura di sostegno che sia estesa a tutte le famiglie con figli risultano rafforzate: equità, semplificazione, potenziamento e universalità.

Il consenso verso una simile misura comincia ad aumentare tra le forze politiche ed emergono negli ultimi anni una serie di proposte al livello politico e parlamentare in tal senso, che si concretizzano da un lato nell'inclusione dell'AUUF al primo punto di un progetto più ampio di aiuti alla famiglia, il Family Act, che viene approvato dal Cdm l'11 giugno 2020 e presentato alle Camere successivamente, dall'altro in un percorso parlamentare che porta avanti il ddl Lepri-del Rio, che, per ragioni politiche e necessità di accelerare i tempi di attuazione, diventa il principale strumento legislativo atto ad introdurre l'AUUF. La Cisl, forte della sua lunga esperienza nel campo, contribuisce a suggerire alcune importanti modifiche di tale provvedimento che vengono recepite nel testo finale: la considerazione del reddito familiare in luogo di quello del coniuge con reddito maggiore (introdotto attraverso un più ampio criterio di riferimento all'ISEE e alle sue componenti); l'importanza di prevedere una maggiorazione del beneficio nel caso vi siano figli disabili nel nucleo, tarata in base alla gravità della disabilità; l'attenzione per un più equo e solido finanziamento della misura.

Il testo di Legge delega che ne scaturisce ingloba una serie di modifiche rispetto al testo iniziale che contribuiscono ad agevolarne l'approvazione a larga maggioranza. Nel complesso fornisce una cornice ben delineata rispetto ai suoi due principali obiettivi: il sostegno alla natalità e alla genitorialità. Più opinabile rimane il terzo obiettivo indicato, quello relativo alla promozione dell'occupazione in particolare femminile, senz'altro importante ma che riteniamo difficilmente perseguibile attraverso una misura di sostegno per i figli che deve necessariamente contenere una forte componente equitativa, quanto piuttosto attraverso norme sul mercato del lavoro riguardanti le retribuzioni, le pari opportunità e la conciliazione (la seconda proposta di seguito indicata cerca comunque di venire incontro a tale obiettivo).

Nella Legge Delega permangono alcuni passaggi non del tutto convincenti. In particolare: si poteva lasciare aperta la possibilità di considerare il reddito familiare accanto all'ISEE come criterio per la definizione del beneficio; si poteva estendere l'assegno unico per i figli fino a 24 anni anziché limitarsi ai 21 anni per continuare a sostenerli adeguatamente nel loro percorso formativo; sarebbe stato meglio mantenere esplicita l'eventualità di introdurre una clausola di salvaguardia almeno transitoria, date le risorse a disposizione; infine, il riferimento alla quantificazione dell'AUUF all'interno dell'ISEE per il computo delle altre prestazioni ed in particolare per i percettori del Reddito di Cittadinanza (RDC) presenta un certo margine di ambiguità.

Nonostante queste considerazioni abbiamo disegnato le nostre proposte in modo che siano pienamente in linea con la normativa dunque applicabili, lasciando le suddette notazioni critiche ad eventuali modifiche successive o, nel caso dell'ISEE, a possibili modifiche del suo regolamento, non ritenendo di indicare alcuna scelta per quanto riguarda l'interazione tra l'AUUF e il RDC, poiché necessiterebbe di una specifica analisi a se stante, ma solo alcune conseguenze che potrebbero scaturire da essa in termini di risorse a disposizione.

2. Le risorse a disposizione: istituti vigenti, Reddito di Cittadinanza e contribuzione sociale

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

- Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori
- Assegno di natalità
- Premio alla nascita

- Fondo di sostegno alla natalità
- Detrazioni fiscali per figli a carico
- Assegno per il nucleo familiare (ANF)

Si può stimare che la spesa annua per queste misure si aggiri attorno ai 15 miliardi. Il Governo ha inoltre previsto uno stanziamento a favore dell'intervento, non inferiore a 5 miliardi e non superiore a 6 miliardi a decorrere dall'anno 2022, con la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, commi da 2 a 7, legge n. 178 del 2020). Inoltre, è stato incrementato il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, già istituito dalla legge di bilancio per il 2020 con una dotazione di 3.012,1 milioni per l'anno 2021 (articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2020), con una dotazione aggiuntiva pari a 1.044 milioni per il 2021 e a 1.244 milioni annui a decorrere dal 2022².

Se alle risorse destinate oggi agli strumenti che secondo la legge delega saranno assorbiti dall'assegno unico aggiungiamo i nuovi stanziamenti già deliberati, si raggiunge una cifra almeno pari a circa 20 miliardi che potrà essere destinata ogni anno a finanziarlo. Potrebbero inoltre manifestarsi altre due possibili fonti di risorse.

La prima è costituita dalla revisione dei contributi sociali sui lavoratori autonomi. Oggi, infatti, l'ANF è finanziato da uno specifico contributo sociale a carico dei soli dipendenti. L'estensione dell'assegno a tutti i minori richiederebbe, per motivi di equità, l'applicazione del medesimo contributo a tutti i redditi da lavoro. Si può stimare in circa 1,2 miliardi all'anno il conseguente incremento di gettito.

La seconda riguarda l'interazione tra nuovo assegno e RDC. Se quest'ultimo è considerato come una misura di ultima istanza contro la povertà, nella prova dei mezzi per il suo calcolo si dovrebbero includere tutte le fonti di entrata, compreso l'assegno ai figli. È questa la soluzione adottata in molti paesi europei. In tal modo però chi riceve il RDC non riceverebbe alcun beneficio aggiuntivo dall'introduzione dell'assegno unico, una soluzione accettabile se si ritiene che il RDC fornisca un sufficiente aiuto economico alle famiglie con figli. Non crediamo che sia così, visto che la scala di equivalenza del RDC è piuttosto piatta e penalizza proprio i minori e le famiglie numerose. D'altra parte, l'assegno ai figli potrebbe essere tenuto del tutto separato dal RDC, con la conseguenza che per i nuclei percettori del RDC l'assegno si sommerebbe al RDC stesso. Questa scelta potrebbe però determinare importi del trasferimento complessivo particolarmente elevati per alcune famiglie rispetto alle opportunità offerte dal mercato del lavoro e al costo della vita soprattutto in alcuni contesti territoriali economicamente più arretrati. Il rischio della trappola della povertà potrebbe essere concreto. Probabilmente una soluzione accettabile si trova in una posizione intermedia tra questi due estremi. Ogni soluzione intermedia determina un risparmio nella spesa totale del RDC, che può essere usato per finanziare l'assegno stesso.

Il testo del legislatore lascia aperte diverse ipotesi mantenendo un certo grado d'indeterminatezza, laddove sostiene da un lato che l'AUUF *«è pienamente compatibile con la fruizione del reddito di cittadinanza í ed è corrisposto congiuntamente ad esso»*, dall'altro che *«si tiene eventualmente conto della quota del beneficio economico del reddito di cittadinanza attribuibile ai componenti di minore età presenti nel nucleo»*. Se la prima frase potrebbe far intendere una possibile sommatoria dei due strumenti, l'altra invece sembrerebbe indicare la possibilità di una sostituzione almeno parziale tra le due prestazioni.

² Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

Non è nostra intenzione in questo lavoro indicare quale debba essere l'interazione tra RDC e AUUF. Ci limitiamo prudentemente a considerare le risorse a disposizione per quest'ultima prestazione come date, effettuando le nostre simulazioni come se le due misure fossero pienamente sommabili tra loro, ovvero come se i percettori di RDC potessero interamente sommare al loro reddito l'AUUF. Siamo tuttavia consci che questa con ogni probabilità non sarà la soluzione verso la quale propenderà il legislatore, dunque ci limitiamo ad indicare le risorse che potrebbero essere disponibili qualora i due strumenti dovessero risultare in parte o completamente sostitutivi. Se l'assegno ai figli rientrasse interamente nella prova dei mezzi per il calcolo del RDC, la spesa per il RDC si ridurrebbe di circa un miliardo all'anno. Nel caso invece in cui il nucleo perdesse solo la quota del RDC associata ai figli (100 euro al mese per ogni figlio, a cui corrisponde un coefficiente di scala corrispondente di 0.2), la spesa per il RDC diminuirebbe di 650 milioni di euro all'anno.

3. Le proposte di riforma avanzate da Cisl

3.1. La scelta dell'indicatore della condizione economica familiare

Abbiamo posto particolare attenzione alla scelta dell'indicatore, che costituisce uno dei principali elementi di caratterizzazione della nostra proposta. Riteniamo infatti che, nel disegnare una riforma così importante per il sostegno alle famiglie con figli, scegliere l'indicatore più appropriato per la selezione dei beneficiari e la determinazione dell'importo del trasferimento sia fondamentale, soprattutto quando tale beneficio risulta variabile per la maggior parte delle famiglie interessate (nel nostro caso dall'85% al 90%). Occorre adottare un indicatore che misuri nella maniera migliore la disponibilità economica che si intenda rafforzare e contestualmente riduca per quanto possibile i costi di transizione derivanti dal passaggio tra le misure preesistenti e l'AUUF.

Indubbiamente scegliere il reddito familiare avrebbe permesso di minimizzare tali costi, poiché la parte più significativa delle misure assorbite, le detrazioni fiscali e gli ANF, utilizzano a scopo selettivo l'indicatore reddituale (il primo in forma individuale, il secondo familiare), mentre solo alcune misure minori fanno riferimento all'ISEE. Il reddito familiare inoltre presenta evidenti vantaggi di equità orizzontale rispetto a quello individuale, poiché permette di fornire il medesimo sostegno alle famiglie con lo stesso reddito, prescindendo dalla distribuzione reddituale all'interno della famiglia; vantaggi che a nostro parere risultano superiori ai disincentivi che potrebbero generarsi per il lavoro del secondo coniuge.

Tuttavia, l'utilizzo del reddito familiare a fini Irpef, oltre a costituire una forzatura del principio indicato nella Legge Delega di modulare l'ammontare dell'assegno *attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) o sue componenti*, può sensibilmente discostarsi dal misurare l'effettiva situazione economica per la quale sarebbe invece preferibile il ricorso all'ISEE. Questo indicatore fornisce senza dubbio una misura più completa includendo tutti i redditi, salvo quelli di natura risarcitoria, e una parte del patrimonio. Proprio la presenza di quest'ultimo determina, tuttavia, oltre a costi di transizione piuttosto elevati data la forte divergenza con l'indicatore usato per le più importanti misure assorbite, una serie di problemi strutturali. Il suo peso nell'indicatore al 20% può assumere una notevole rilevanza per l'attribuzione di una prestazione come l'AUUF, che si snoda almeno per 18 anni relativamente ad ogni figlio. La scelta di allocazione intertemporale del reddito tra consumo e risparmio o investimento ne potrebbe risultare distorta a favore del primo proprio per le famiglie che si trovano nelle classi reddituali medie e basse, ovvero laddove un comportamento più parsimonioso andrebbe incoraggiato a maggiore garanzia della solidità economica della famiglia, base fondamentale di quella genitorialità che si intende sostenere. Ne risulterebbero parimenti disincentivati a favore del consumo sia il risparmio di tipo precauzionale, che ha mostrato tutta la sua rilevanza nei periodi di crisi economica

attraversati dal paese, sia quello rivolto all'acquisto di un'abitazione, altro elemento fondamentale per la solidità della famiglia. In sintesi, si porrebbe un problema di equità orizzontale, perché due famiglie con uguale reddito complessivo riceverebbero un trasferimento diverso in base alla loro propensione al risparmio, penalizzando le più previdenti. Senza considerare che la misurazione del patrimonio continua a presentare alcune distorsioni sia nella sua componente immobiliare (ad esempio l'attendibilità dei valori catastali) che in quella mobiliare (ad esempio, la quantificazione dei titoli) e queste si trasferirebbero sulla determinazione dell'AUUF.

Ci pare dunque preferibile, e più consono ai principi indicati nella delega, optare per una soluzione intermedia che consenta di valorizzare l'ISEE, ma al contempo di minimizzarne i difetti e contenere i suddetti costi di transizione, considerando come indicatore di riferimento solo la sua componente reddituale (ISR). Quest'ultima, oltre ad includere la maggior parte dei redditi di diversa natura, prevede tra l'altro alcune detrazioni, come quelle per il canone di locazione e per il reddito da lavoro dipendente, che riteniamo possano generare un importante riequilibrio nella distribuzione del beneficio. L'AUUF tarato su tale indicatore diventerebbe un sostegno mensile che potenzia in misura permanente e per un periodo adeguatamente lungo il flusso reddituale, tenendo conto di alcune spese principali.

L'ISEE nella sua interezza potrebbe invece essere utilizzato per fissare soglie aggiuntive di selettività per le fasce più alte della distribuzione del reddito familiare, in modo da evitare che coloro che presentino forti squilibri tra reddito e patrimonio, magari derivanti da fenomeni evasivi, possano ricevere un beneficio più elevato dei loro effettivi bisogni.

3.2. Gli elementi fondamentali della proposta e i diversi scenari

Entrambe le nostre proposte rispettano i requisiti anagrafici che sono chiaramente definiti all'interno del testo di legge delega.

Per soddisfare i due principi di universalità e progressività, nella nostra prima proposta (AUUF1) definiamo un Assegno per ogni figlio minore che si compone di due parti: una componente costante concessa per tutti i minori a prescindere dalla condizione reddituale della famiglia pari a 800 euro annui per ogni figlio alla quale viene sommata una componente variabile, che è inversamente proporzionale all'ISR del nucleo familiare e che risulta massima, ovvero pari a pari a 1.600 euro, per tutti i nuclei familiari con un ISR inferiore a 16.000 euro. Al di sotto di tale livello si trovano il 20% delle famiglie con figli coinvolte dalla riforma, quelle più povere. Oltre questo valore la componente variabile diminuisce linearmente all'aumentare dell'ISR fino ad esaurirsi in corrispondenza di un ISR pari ad 80.000 euro. Supera tale limite il 10% delle famiglie interessate, quelle con i redditi più elevati.

In sostanza, il 20% circa delle famiglie coinvolte dalla misura riceverà un Assegno per ognuno dei suoi figli minori pari complessivamente a 2.400 euro annui (ovvero 200 euro al mese). L'importo in questione si trova ben al di sopra di quelli ottenibili con le misure vigenti, viene devoluto anche a coloro che non percepiscono alcun reddito oppure percepiscono redditi che ricadono all'interno della *no-tax* area, e rispetta il criterio della semplificazione. Per il 10% circa delle famiglie, quelle con i redditi più elevati, l'importo per ogni figlio risulta ridotto alla sola componente universale, dunque pari ad 800 euro annui (66 euro al mese). Per il restante 70% delle famiglie beneficiarie, infine, l'importo sarà compreso tra questi due estremi a seconda della loro situazione reddituale.

Nel caso in cui il figlio abbia un'età compresa tra 18 e 21 anni³, ma risponda ai requisiti necessari a ricevere la misura, gli importi delle due componenti sono dimezzati: la parte fissa e universale è di 400 euro, mentre la parte variabile dipendente dall'ISR sarà pari ad 800 euro. L'assegno nel suo complesso varierà quindi da un massimo di 1.200 euro annui (100 euro al mese) fino ad un minimo di 400 euro (33 euro al mese).

Con riguardo ai benefici aggiuntivi previsti per le situazioni di particolare fragilità, i dati utilizzati non ci consentono di separare coloro che sono in condizioni di disabilità media dai disabili gravi. Dunque, pur se favorevoli ad una modulazione differenziata, per ragioni tecniche destiniamo ad entrambe le tipologie una maggiorazione della componente variabile del 30%, mentre invece ai non autosufficienti daremo una maggiorazione del 50%. Inoltre, prevediamo una maggiorazione di 1.000 euro annui per l'assegno a favore di quei nuclei familiari in cui la madre abbia un'età inferiore a 21 anni, allo scopo di compensare almeno in parte la difficile situazione della medesima anche rispetto al mercato del lavoro e alla conciliazione. Proponiamo infine una maggiorazione di 800 euro per ciascun figlio oltre il secondo (vedi Tabella 1).

Tabella 1. Caratteri generali delle proposte di riforma

Caratteri generali	Assegno Unico base (AUUF1)	Assegno Unico Pro-Workö (AUUF2)
Requisito sulla nazionalità	Essere cittadino italiano o comunitario, o possessore di permesso di soggiorno di durata almeno annuale	
Requisito sulla residenza	Residente in Italia per almeno due anni	
Quota fissa del beneficio	800€ per figlio minorenni 400€ per figlio maggiorenne	800€ per figlio minorenni 500€ per figlio maggiorenne
Quota variabile del beneficio	1.600€ per figlio minorenni 800€ per figlio maggiorenne	1.500€ per figlio minorenni 800€ per figlio maggiorenne
Requisito per quota variabile	Nessuno	Nucleo beneficiario degli istituti soppressi dalla riforma
Soglia ISR di inizio décalage	16.000€	16.000€
Soglia ISR di fine décalage	80.000€	80.000€
Maggiorazione per terzo figlio e successivi	800€ per ciascun figlio oltre al secondo	800€ per ciascun figlio oltre al secondo
Maggiorazione per figlio disabile grave o non autosufficiente	+30% in caso di disabilità media o grave +50% in caso di non autosufficienza	+30% in caso di disabilità media o grave +50% in caso di non autosufficienza
Maggiorazione per nuclei con madre giovane (under21)	1.000€	1.000€
Maggiorazione per nucleo con second earner	Nessuna	500€

La seconda proposta (AUUF2) risponde al principio di frenare il disincentivo che potrebbe emergere, più frequentemente per le donne, ad accettare un lavoro soprattutto nelle basse classi reddituali (e rispetto a lavori scarsamente retribuiti), a causa della perdita di una parte del sussidio fornito dall'AUUF. Per tale ragione prevediamo una maggiorazione annua della componente variabile pari a 500 euro.

Per equilibrarne il costo, occorre ridurre l'importo massimo della componente variabile per ciascun figlio minorenni da 1600 a 1500 euro ed escludere dal beneficio della componente variabile quei

³ Tale limite di età, nonché i vincoli relativi al percorso formativo, non operano nel caso in cui si tratti di un figlio disabile a carico, che dunque se maggiorenne ha sempre diritto a ricevere l'assegno in forma ridotta.

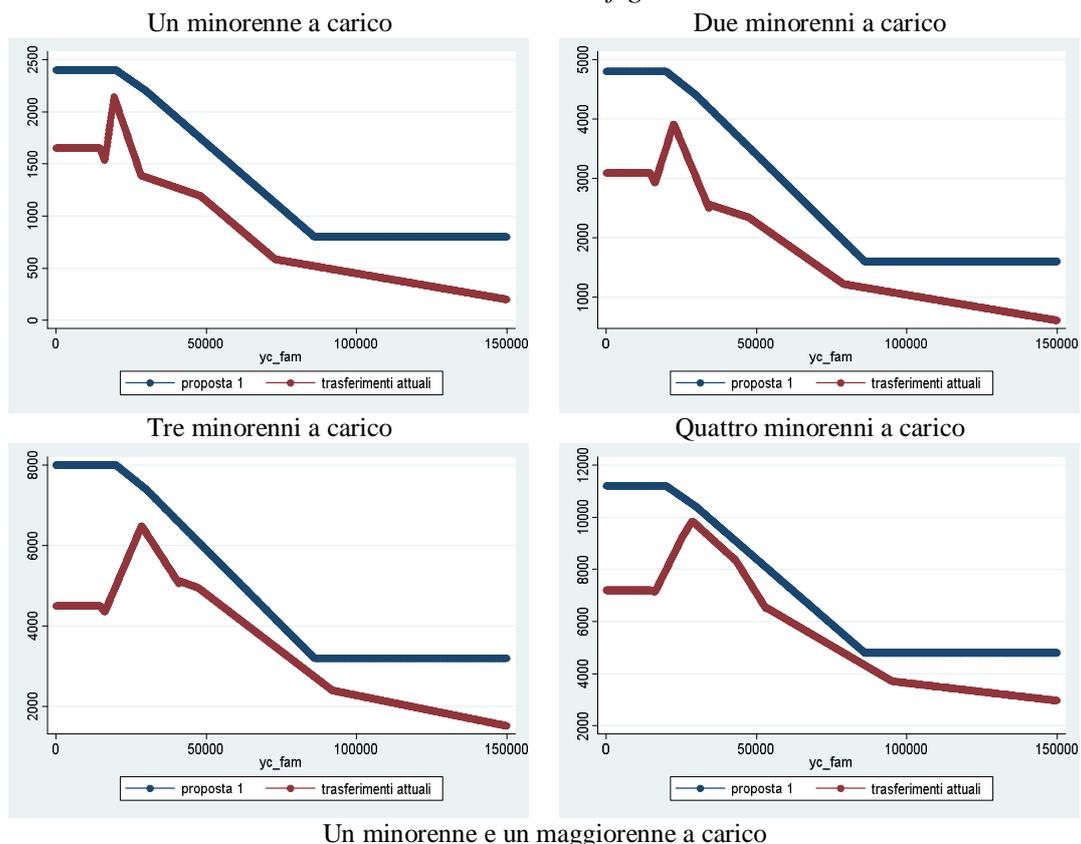
nuclei che attualmente non sono percettori di ANF, detrazioni per figli a carico e altre prestazioni (bonus bebè, assegno ai nuclei numerosi, ecc.). In compenso aumentiamo la componente universale prevista per ciascun figlio maggiorenne coinvolto da 400 a 500 euro. L'Assegno per un figlio minorente in un nucleo con due genitori percettori di reddito, dunque, varierebbe da un massimo di 2.800 euro (1500 euro di componente variabile + 800 di componente universale + 500 euro di maggiorazione) fino ad un minimo di 800 euro, in base agli stessi limiti dell'ISR indicati nella proposta 1.

Oltre a queste due proposte, analizziamo ulteriori scenari che contemplano l'inclusione della scala di equivalenza nel calcolo dell'indicatore della condizione economica familiare e l'introduzione di un requisito di accesso alla componente variabile legato all'ISEE.

3.3. Analisi preliminare delle proposte per casi familiari tipici

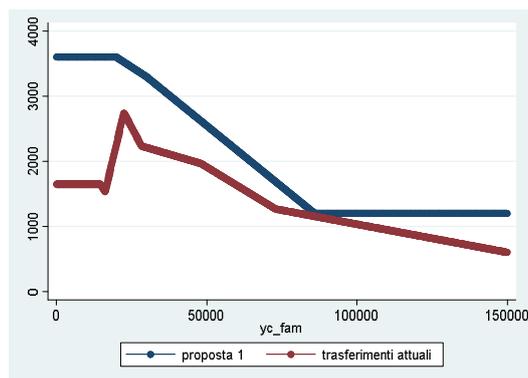
In questa sezione confrontiamo visivamente il variare del reddito totale della famiglia - l'importo dell'assegno proposto con quelli delle misure oggi vigenti. In tutte le figure si assume che siano presenti in famiglia due adulti, che entrambi lavorino e che guadagnino lo stesso reddito⁴. Per motivi di spazio presentiamo solo alcuni casi rappresentativi (Figura 1).

Figura 1. Confronto trasferimenti attuali e proposta 1 di AUUF per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico



Un minorente e un maggiorenne a carico

⁴ Si noti che la distribuzione reddituale tra i coniugi influenza la curva dei trasferimenti attuali, ma non quella del nuovo AUUF.

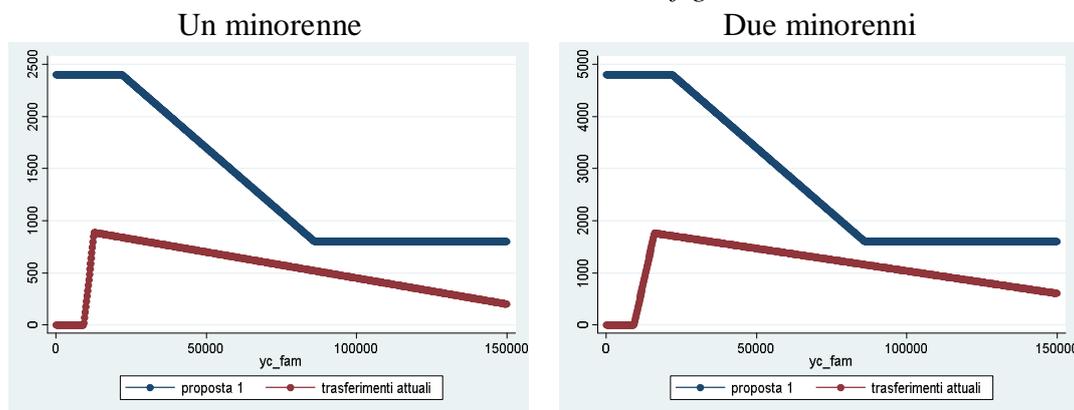


La prima serie di grafici si riferisce ad una famiglia con due lavoratori dipendenti ed un numero di figli minori di 18 anni variabile da 1 a 4. Si nota immediatamente che non si parte da zero: gli schemi attuali forniscono già ai figli dei dipendenti un sostegno non trascurabile, il cui andamento è prima irregolare anche a causa dell'incapienza, successivamente decrescente all'aumentare del reddito complessivo familiare. L'assegno della proposta 1 riproduce questo andamento ma ad un livello superiore, e sui redditi alti rimane costante.

Forniamo alcuni brevi esempi indicativi di come varierebbe l'importo del sostegno per i figli. Per una famiglia con un reddito di 20.000 euro, i trasferimenti attuali sono piuttosto elevati e pari a 2.089 euro annui per un figlio e 3.517 per due figli, tuttavia l'AUUF fornirebbe un sostegno più elevato pari rispettivamente a 2.400 euro e 4.800 euro annui. In corrispondenza di una soglia di reddito superiore, 40.000 euro, l'importo del sostegno passerebbe dagli attuali 1.273 euro a 1.950 per un figlio e da 2.464 euro a 3.900 euro per due figli. Se saliamo ulteriormente nella scala reddituale, la differenza tra quanto si riceve oggi con gli attuali strumenti e quanto con l'AUUF si riduce ma resta sempre sensibile: a 60.000 euro di reddito familiare l'importo annuo per un figlio passa da 902 euro a 1.450 euro, mentre passa da 1.894 a 2.400 euro per due figli.

Nel caso di un nucleo con due lavoratori autonomi il guadagno sarebbe molto più evidente, visto che attualmente non beneficiano dell'assegno al nucleo familiare (Figura 2).

Figura 2. Confronto trasferimenti attuali e proposta 1 di AUUF per una famiglia di due lavoratori autonomi con diverso numero di figli a carico

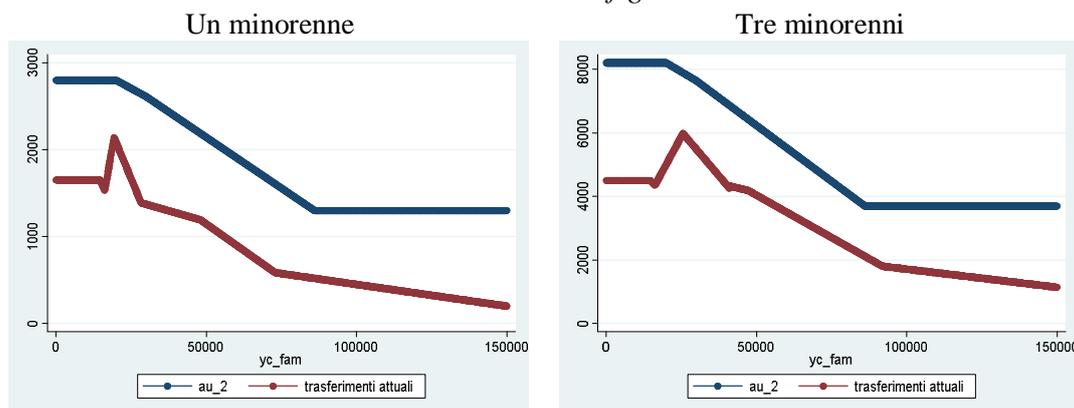


Anche in questo caso è possibile fare alcuni esempi che evidenziano i vantaggi nel passaggio alla nuova misura. In corrispondenza di un reddito di 30.000 euro si passa da un supporto attuale di 800 euro annui a 2.050 euro nel caso di un figlio, mentre da 1.640 euro annui a 4.100 per due figli

minori. In corrispondenza di un reddito familiare pari a 50.000 euro, il sostegno passerebbe da 700 e 1.468 euro corrispondentemente per uno o due figli, rispettivamente a 1.550 e 3.100 euro all'anno.

Passando alla seconda versione della proposta, mostriamo per motivi di spazio solo i casi dei nuclei di dipendenti con 1 e 3 figli (Figura 3). La distanza tra nuovo assegno e strumenti precedenti è più ampia a causa del premio aggiuntivo per famiglie con due percettori di reddito da lavoro.

Figura 3. Confronto trasferimenti attuali e proposta 2 di AUUF per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico



4. Alcune statistiche sulle proposte di riforma

La Tabella 2 mostra un confronto in termini di costo e di importi medi tra le prestazioni vigenti e le due proposte di AUUF⁵. In base alle nostre simulazioni, nell'ipotesi in cui tutti gli aventi diritto facciano domanda della misura, gli assegni AUUF1 e AUUF2 dovrebbero costare circa 20,9 miliardi, con un importo medio annuo per famiglia (rispettivamente di 2.742 e 2.734 euro, circa 228 euro al mese) del 56% superiore a quanto percepiscono oggi.

Tabella 2. Caratteri generali e importi medi annui delle prestazioni vigenti stimate e degli assegni unici proposti

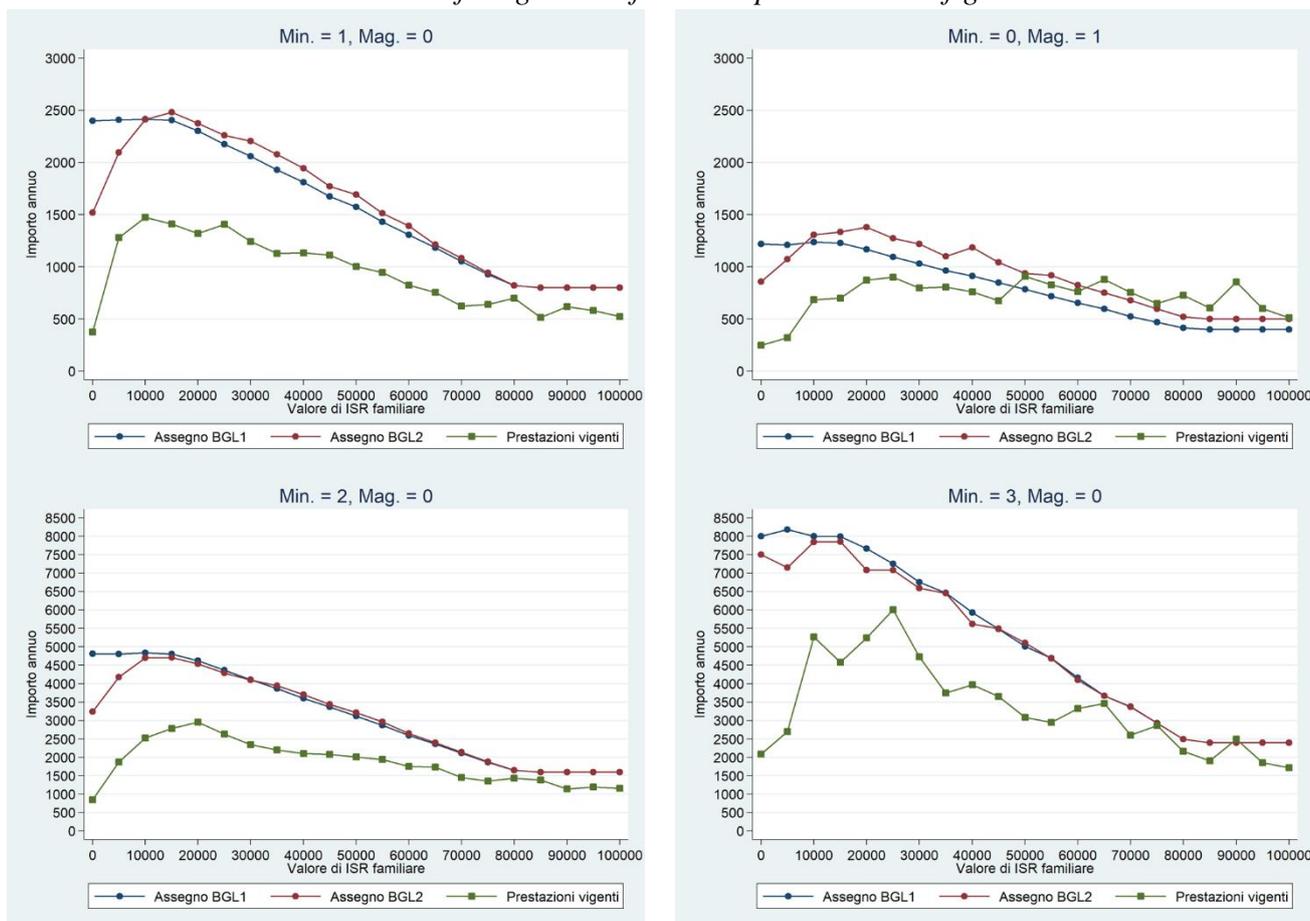
Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		Variazione percentuale (rispetto a prestazioni vigenti)	
		AUUF1	AUUF2	AUUF1	AUUF2
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,91	20,86	65%	65%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	6%	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2734	56%	56%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2300	70%	66%
Importo medio per famiglia con í					
1 figlio minore	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 = Pensione o altro	1224	2672	1973	118%	61%

⁵ Si ricordi che i risultati qui illustrati sono stime realizzate su un campione rappresentativo di famiglie italiane, quindi presentano un margine di incertezza statistica.

Tutte le tipologie familiari si gioverebbero in media delle due proposte di riforma, anche se alcune più di altre. Ad essere senz'altro più avvantaggiate sarebbero le famiglie con reddito prevalente diverso dal reddito da lavoro dipendente, le quali mostrano nell'ipotesi 1 tassi di crescita superiori al 100%. Sarebbero meno avvantaggiati, invece, i nuclei con soli figli maggiorenni, per via dell'importo ridotto per loro previsto. Non a caso, la variazione percentuale per questi nuclei risulta più elevata nella proposta 2, dove la componente universale per figlio maggiorenne è di 100 euro superiore. In quest'ultima, il vantaggio per le famiglie con reddito prevalente diverso da redditi da lavoro dipendente appare invece ridotto per il fatto che i nuclei esclusi dalla componente variabile della proposta di AUUF rientrano soprattutto in questa categoria.

Con riguardo ai livelli medi dei benefici proposti lungo la distribuzione dell'ISR familiare, la Figura 4 mostra che in tutti i casi le due proposte di AUUF andrebbero a beneficio soprattutto delle classi più povere della popolazione, mentre il vantaggio della riforma va poi riducendosi all'aumentare dell'ISR. L'assegno AUUF2 risulta meno generoso di AUUF1 tra le famiglie con ISR inferiore ai 10.000 euro (soprattutto perché esclude gli incapienti dalla componente variabile del beneficio); tuttavia risulta poi in diversi casi sopra la prima proposta di riforma nella parte destra della distribuzione ISR. Ciò avviene per due ragioni: la maggiorazione per i nuclei con second earner al proprio interno tende ad andare proprio a vantaggio delle famiglie con redditi medio-alti; la componente universale per i figli maggiorenni è superiore nella proposta AUUF2.

Figura 4. Importi medi annui delle prestazioni vigenti stimate e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie e per numero di figli a carico



Illustrando gli importi medi delle prestazioni vigenti e delle ipotesi di AUUF per quattro tipologie familiari tipiche, la Figura 4 fornisce ulteriori importanti spunti di riflessione sulle proposte qui avanzate. In primo luogo, nonostante l'elevata maggiorazione prevista per i figli successivi al secondo, l'importo medio degli AUUF è di poco superiore a quello delle prestazioni vigenti, soprattutto a partire da valori di ISR maggiori di 65.000p. In secondo luogo, con riferimento alle famiglie con un figlio maggiorenne a carico, le proposte di AUUF presentano un beneficio più elevato delle prestazioni vigenti soltanto per quei nuclei che hanno un valore di ISR familiare inferiore ai 50.000p, mentre risultano più basse dopo⁶. Tale problematica risulta meno presente, comunque, nella proposta 2.

4.1. Chi vince e chi perde con la riforma?

Come già evidente dalle analisi precedentemente mostrate, la gran parte delle famiglie con figli riceverebbe dei vantaggi dalla riforma. Tuttavia, resta una parte minoritaria di famiglie per le quali potrebbe valere il contrario. Le simulazioni realizzate mostrano che 6,84 milioni di famiglie risulterebbero *övincentiö* a seguito della riforma (ossia riceverebbero un maggior beneficio rispetto alla situazione attuale), mentre circa 790 mila nuclei risulterebbero *öperdentiö* nella proposta 1 (Tabella 3). I nuclei perdenti sarebbero invece circa 640 mila (1,8,3% del totale dei beneficiari potenziali) nella proposta 2.

⁶ Non è data rappresentazione di ciò per carenza di osservazioni campionarie e dunque di affidabilità delle stime, ma è opportuno ricordare che, per valori di ISR sufficientemente grandi, i valori delle prestazioni vigenti vanno ad azzerarsi, mentre invece questo non avviene con le due proposte di AUUF.

Tabella 3. Ripartizione dei nuclei familiari tra òperdentìö e òvincentìö a seguito della riforma per assegno unico proposto e decile di ISR

Decile di ISR	Importo medio di ISR	Proposta 1		Proposta 2		Totale
		Perdenti	Vincenti	Perdenti	Vincenti	
1	4,226	0,04 5,0%	0,80 95,0%	0,03 3,3%	0,81 96,7%	0,84 100,0%
2	13,271	0,06 8,3%	0,71 91,7%	0,05 6,2%	0,73 93,8%	0,77 100,0%
3	19,316	0,06 8,2%	0,71 91,8%	0,06 8,1%	0,71 91,9%	0,78 100,0%
4	24,990	0,07 8,8%	0,70 91,2%	0,06 8,0%	0,71 92,0%	0,77 100,0%
5	30,999	0,05 6,5%	0,71 93,5%	0,05 6,1%	0,72 93,9%	0,76 100,0%
6	37,424	0,07 8,7%	0,69 91,3%	0,06 7,3%	0,70 92,7%	0,76 100,0%
7	45,512	0,05 6,8%	0,72 93,2%	0,05 6,0%	0,72 94,0%	0,77 100,0%
8	55,027	0,08 11,2%	0,66 88,8%	0,05 7,1%	0,70 92,9%	0,75 100,0%
9	69,332	0,17 22,9%	0,56 77,1%	0,12 16,8%	0,60 83,2%	0,72 100,0%
10	126,751	0,14 19,2%	0,58 80,8%	0,11 16,0%	0,60 84,0%	0,72 100,0%
Totale	42,673	0,79 10,4%	6,84 89,6%	0,64 8,3%	7,00 91,7%	7,63 100,0%

A perdere sarebbero soprattutto i nuclei familiari con alti livelli di reddito. Nel primo decile di ISR, infatti, soltanto il 5% dei nuclei risulterebbe svantaggiato dalla riforma (3% nella proposta 2). La quota relativa di nuclei perdenti rimane contenuta e inferiore al 10% fino al settimo/ottavo decile di ISR, mentre risulta più alta (ma mai superiore al 23%) nei due decili di ISR più benestanti. Come è chiaramente illustrato nella Tabella 3, da ciò consegue che i nuclei perdenti tendano a concentrarsi nei decili più alti in entrambe le proposte di AUUF. Per quanto concerne la suddivisione dei nuclei perdenti tra tipologia di reddito prevalente familiare (lavoro dipendente, lavoro autonomo e altre fonti) risulta grosso modo in linea con la composizione relativa dei beneficiari.

Come atteso, la percentuale dei nuclei perdenti tende ad essere più elevata tra quelli con figli maggiorenni a carico, soprattutto nella proposta 1, mentre invece tendono ad essere particolarmente avvantaggiati in tutti i casi i nuclei con uno o due figli minori a carico.

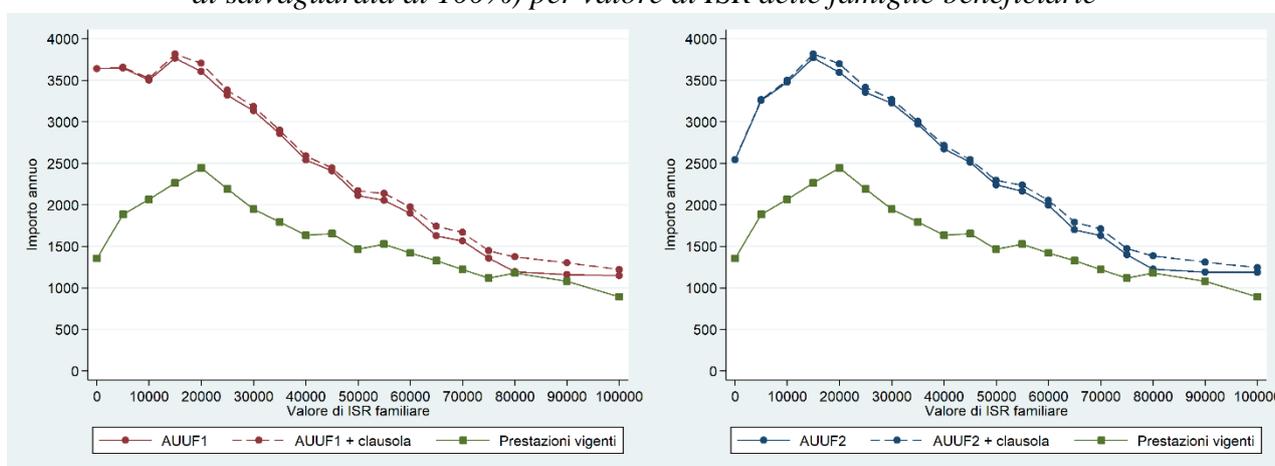
4.2. Ipotesi di clausola di salvaguardia

La presenza di nuclei che, a causa della riforma, potrebbero vedere ridursi il sostegno economico complessivo che ricevono attualmente per i figli a carico è senza dubbio fonte di preoccupazione. Benché i nuclei che rientrano in questa categoria siano un numero limitato, questi tenderebbero comunque a concentrarsi su determinate tipologie familiari.

Un modo per risolvere tale situazione potrebbe configurarsi nella previsione di una clausola di salvaguardia al 100%, ossia un meccanismo che garantisca a chi percepisce gli istituti vigenti di ricevere almeno lo stesso importo attuale (tra risparmio dalle detrazioni per figli a carico e il beneficio dell'ANF e degli altri assegni) anche dopo la riforma⁷. Questa clausola potrebbe eventualmente restare in vigore soltanto per i primi anni di introduzione della riforma, per poi essere gradualmente ridimensionata e rimossa nel tempo.

Una clausola di salvaguardia così fatta avrebbe un costo annuale tutto sommato contenuto, pari a circa 460 milioni di euro nel caso della proposta 1 e a 410 milioni di euro nella proposta 2. In entrambi i casi, la clausola di salvaguardia andrebbe soprattutto a favore delle famiglie con soli figli maggiorenni a carico e, come è possibile osservare dalla Figura 5, delle famiglie con un ISR superiore a 50.000 euro.

Figura 5. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti (con clausola di salvaguardia al 100%) per valore di ISR delle famiglie beneficiarie



5. Alcune considerazioni conclusive

Sulla base dei vincoli indicati nella Legge delega, abbiamo costruito due proposte di Assegno Unico e Universale per i Figli (AUUF) che raggiungono in maniera soddisfacente gli obiettivi indicati. Siamo partiti dall'analisi distributiva delle prestazioni vigenti e, sulla base delle maggiori risorse a disposizione, abbiamo cercato di delineare il nuovo strumento in modo che fosse semplice da comprendere nonché regolare ed equo al variare delle disponibilità reddituali dei beneficiari.

Per ogni proposta abbiamo definito l'AUUF sulla base di due componenti che si sommano tra loro: una base costante da attribuire a ciascun figlio (800€ annui), estesa a tutti i minori nonché ai maggiorenni che rispondono ai requisiti indicati dalla normativa, per realizzare il principio di universalità, alla quale viene aggiunta una componente variabile (al massimo pari a 1.600€) e che dipende in misura inversa dell'indice della situazione reddituale (ISR) dell'ISEE, che abbiamo scelto per identificare la condizione economica delle famiglie beneficiarie, necessaria ad assicurare l'equità della misura.

⁷ È fondamentale ricordare che, dal punto di vista di gestione amministrativa, una clausola di salvaguardia estesa a tutte le prestazioni che l'AUUF rappresenta senz'altro una sfida rilevante per gli istituti che sarebbero direttamente coinvolti (in particolare Agenzia delle Entrate e INPS). Ciò nonostante, è opportuno non escludere questa eventualità in un momento, come quello attuale, di grave sofferenza economica per le famiglie italiane.

La scelta oculata dei diversi parametri utilizzati, comprese le maggiorazioni che tengono conto delle eventuali fragilità presenti nel nucleo familiare e, nella seconda proposta, della presenza di un *second earner*, ci hanno permesso di garantire attraverso l'AUUF un sostegno economico per i figli sensibilmente più elevato rispetto a quello attualmente ricevuto per la maggior parte delle famiglie interessate (intorno al 90%). Risultano particolarmente favorite le famiglie con minori che si trovano nelle fasce di reddito basse e medie, che ricevono importi particolarmente elevati se numerose, ma non mancano benefici anche per coloro che presentano redditi più elevati. I lavoratori dipendenti ricevono in media vantaggi sostanziali, sebbene i guadagni più elevati vengano chiaramente registrati tra le famiglie che non possono disporre in parte o in toto delle attuali misure di sostegno ai figli (autonomi, *working poor*, disoccupati, ecc.). Resta penalizzata una parte minoritaria della platea di famiglie coinvolte (circa il 10%), le quali potrebbero essere facilmente garantite almeno in via transitoria dall'introduzione di una clausola di salvaguardia, che avrebbe un costo assai limitato.

Per mantenere intatta la possibilità di escludere eventuali evasori dal ricevere un importo dell'AUUF indebitamente alto, abbiamo suggerito la possibilità di introdurre una seconda soglia ISEE ad un livello piuttosto elevato, al di sopra della quale i beneficiari riceverebbero la sola componente universale della prestazione.

Abbiamo anche indicato alcune possibilità per il reperimento di ulteriori risorse strutturali, che permetterebbero di potenziare la misura ed i suoi benefici, rendendo di fatto superflua l'adozione di una clausola di salvaguardia. Innanzitutto, l'introduzione di una specifica contribuzione aggiuntiva a finanziamento della misura sui redditi da lavoro autonomo, analoga a quella attualmente presente sui lavoratori dipendenti, che distribuirebbe in misura più equa i benefici. In secondo luogo, la fruizione dell'AUUF in misura più o meno parziale per coloro che ricevono il Reddito di Cittadinanza.

La partenza a regime della nuova misura nell'anno in corso potrebbe essere difficoltosa a causa dei tempi ristretti per definire i decreti delegati e per adeguare le strutture amministrative coinvolte. L'adozione di una misura transitoria per il solo 2021 sembra dunque una possibilità assai concreta. Riteniamo che la soluzione migliore in tal caso sia quella di ripartire equamente le risorse di quest'anno su tutti i minori, ad esempio fornendo a ciascuno di loro un importo intorno ai 200/250 euro annui⁸. In questo modo, sarebbe possibile distribuire a tutte le famiglie con figli un piccolo aiuto in questo periodo pandemico, iniziando al contempo a costruire organicamente una parte della base universale del sostegno sulla quale poi edificare l'intera misura a partire dal prossimo anno.

⁸ Una proposta in tal senso è stata recentemente avanzata dal gruppo AREL, Fondazione Ermanno Gorrieri e Alleanza per l'infanzia. Link: <https://24plus.ilsole24ore.com/art/assegno-unico-perche-partenza-luglio-e-rischio-tutti-nodi-irrisolti-AEvND2C?s=hpl>.