



Assegno Unico Universale: il timido tentativo di lotta alla contrazione della natalità italiana

Con il comunicato stampa dell'11 giugno 2020 il Consiglio dei Ministri rende nota l'approvazione del disegno di legge conosciuto come "Family Act", grazie al quale il Governo può adottare misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

A cura di Natalia Andreozzi

Cosa prevede il "Family Act"?

Il disegno di legge impegna il Governo a¹:

¹ <http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/analisi-e-valutazione/politiche-interventi-progetti/riforma-delle-politiche-della-famiglia-family-act/cosa-prevede-il-disegno-di-legge-family-act/>

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

Nell'esercizio delle deleghe previste, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- Assicurare l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione di indicatori della situazione economica equivalente (Isee), tenendo anche conto del numero dei figli a carico;
- Promuovere la parità di genere all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso la predisposizione di modelli di lavoro volti ad armonizzare i tempi familiari di lavoro e incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito;
- Affermare il valore sociale di attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli, attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie o attraverso la messa a disposizione di un credito o di un contributo economico vincolato allo scopo;

-
- Prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e la individuazione degli stessi.

Le principali scadenze temporali previste per l'adozione dei singoli provvedimenti attuativi sono:

- Entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di delega (ossia giugno 2021 essendo la legge delega approvata nel giugno 2020), un decreto legislativo istitutivo dell'assegno universale recante il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico, nonché uno o più decreti legislativi per l'istituzione e il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli;
- Entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di potenziamento, riordino, armonizzazione e rafforzamento della disciplina inerente i congedi parentali e di paternità, gli incentivi al lavoro femminile, le misure di sostegno alle famiglie per la formazione dei figli e per il conseguimento dell'autonomia finanziaria.

La misura dell'Assegno Unico Universale, inserita in quello che sembra debba essere un progetto più ampio di sostegno alla natalità e alla genitorialità, nasce dall'esigenza di combattere la sempre crescente denatalità, ormai diventata una peculiarità del nostro Paese². In base ai dati dell'ISTAT, il 2020 è stato segnato da un calo delle nascite pari al 10,3% rispetto al 2019. Secondo il presidente dell'ISTAT, Gian Carlo Blangiardo³, per il 2021 si stima un'ulteriore forte contrazione delle nascite a causa dell'emergenza epidemiologica che viviamo ormai da febbraio 2020.

L'assegno è definito "unico" in quanto ha il fine ultimo di sostituire tutte le attuali forme di sostegno che il sistema oggi riconosce, dalle

² De Paolis G., *Assegno Unico e Universale: la prima misura fiscale sulla famiglia dell'era Draghi*, Istituto Stato e Partecipazione, 2021

³ Prof. Gian Carlo BLANGIARDO, Il crollo delle nascite non è ancora finito, «Il Sole 24 Ore», 4 maggio 2021.

detrazioni Irpef per figli a carico, ai bonus bebè, agli incentivi alla natalità, agli assegni del nucleo familiare e i premi per le adozioni⁴.

La sua “universalità”, invece, è connaturata nell’allargamento della platea al quale si rivolge: esso è pensato in favore dei lavoratori tutti con figli da 0 a 18-21 anni, comprendendo anche i lavoratori **autonomi**, fino ad oggi esclusi dall’ambito di applicazione degli assegni familiari.

La sua erogazione avverrà sottoforma di contributo mensile, nella natura di credito d’imposta o di assegno, che sarà riconosciuto per ogni figlio a carico dal settimo mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età.

L’importo è aumentato per ogni figlio successivo al primo e in caso di disabilità. La misura dell’assegno è determinata in base al valore dell’ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente). Maggiore sarà il valore dell’ISEE, minore sarà l’importo della prestazione fino a non averne diritto. Al momento non si conoscono né gli importi né le soglie ISEE di riferimento, in quanto la legge demanda la loro determinazione ai decreti attuativi. Lo studio simulato condotto dall’ISTAT⁵ è tranciante sugli effetti distributivi dell’assegno unico così concepito, *«la riforma determinerebbe un incremento del beneficio per la gran parte dei nuclei con figli (il 68%) potenzialmente beneficiari dell’assegno unico. Per il 2,4% dei casi la situazione non cambierebbe, mentre per il restante 29,7% il saldo tra l’introduzione della nuova misura e l’abolizione delle preesistenti risulterebbe negativo»*⁶.

Come previsto dalla legge delega n. 46/2021 questa misura avrebbe dovuto vedere la luce il 1° luglio 2021, salvo poi essere rinviata a

4 Paolo Puppo, Assegno Unico, importi e destinatari della norma ponte, «Gli approfondimenti della fondazione Studi dei Consulenti del lavoro», 11 giugno 2021

5 De Paolis G., *Assegno Unico e Universale: la prima misura fiscale sulla famiglia dell’era Draghi*, Istituto Stato e Partecipazione, 2021

6 {cfr. Prof. Gian Carlo BLANGIARDO, Proposta di legge A.C. 2561. Delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica, XII Commissione (Affari sociali), Camera dei Deputati, Roma, 20 ottobre 2020}.

gennaio 2022. Il suo avvio sarebbe stata la prima delle novità attese del Family Act, ma i ritardi per l'adozione dei provvedimenti attuativi e i dubbi in merito alla quantità di risorse disponibili hanno reso necessario optare per una soluzione temporanea.

Pertanto, con l'approvazione del Disegno di Legge n. 1892⁷ il 30 marzo 2021, viene istituita una "misura ponte" e non strutturale, nel tentativo di riordino, semplificazione e potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'introduzione dell'assegno unico e universale, quale beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico. L'assegno entrato in vigore il 01 luglio 2021 e sarà valido fino al 31 dicembre 2021.

Il Decreto Legge n. 79 dell'8 giugno 2021, con il quale sono determinati i criteri di questa misura ponte, si rivolge a due percettori diversi. Nella fattispecie, il testo prevede che dal prossimo primo luglio fino al 31 dicembre 2021, i lavoratori che godono già degli ANF riceveranno un aumento mensile massimo (quindi con i redditi più bassi) per il primo e secondo figlio di € 37,50 ognuno e di € 55,00 per ogni figlio successivo al secondo. Per le categorie finora escluse dagli ANF (autonomi, disoccupati e percettori di Reddito di cittadinanza), invece, sarà erogato l'assegno ponte. In questi ultimi casi, con ISEE fino a 7.000, la misura mensile massima potrà essere di € 167,50 a figlio per i nuclei che ne hanno fino a due. Nel caso di nuclei familiare con numero maggiore a 3 figli l'importo massimo dell'assegno sarà pari a € 217,80 a figlio⁸.

L'importo si riduce linearmente fino al 50% entro un ISEE pari a 15.000. Per i nuclei con un ISEE fino a 40.000, diminuisce arrivando a € 30,00 mensili (1-2 figli) ed € 40,00 euro (da 3 figli in su). Con un ISEE fino a 50.000 questi valori rimangono costanti. Se l'indicatore è maggiore, non si avrà diritto alla prestazione. Gli importi sono maggiorati di € 50,00 in caso di disabilità. La platea in questo caso riguarda 2,7 milioni di figli. Ad esempio, una coppia con due figli che vive in locazione e già percepisce il Reddito di cittadinanza, potrà

7 Disegno di Legge, Atto n. 1892 XVIII Legislatura, <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/53180.htm>

8 Marco MOBILI, Assegno unico fino a 653 euro pe le famiglie con tre figli, «Il Sole 24 Ore», 5 giugno 2021, p. 3.

cumulare le prestazioni ricevendo € 1.515,00 al mese. Se invece i figli sono tre, avrà € 1.933,40⁹.

In tale contesto, l'assegno viene corrisposto **per ciascun figlio minore** in base al numero dei figli stessi e alla situazione economica della famiglia attestata dall'Isee e gli importi si riducono al crescere del livello dell'Isee, secondo la tabella allegata al decreto legge n. 79/2021.

Per i figli maggiorenni e fino al compimento del ventunesimo anno di età, vi è il riconoscimento dell'assegno mensile di importo inferiore rispetto a quello riconosciuto per i figli minorenni ed è concesso solo nel caso in cui il figlio maggiorenne frequenti un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale, sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro o svolga il servizio civile universale¹⁰. La somma può essere erogata anche direttamente al figlio con l'idea che ciò possa favorirne l'autonomia.

In base all'Approfondimento della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro pubblicato l'11 giugno, un lavoratore dipendente con un reddito imponibile ai fini fiscali pari a € 56.300 avrà un beneficio netto di circa 450€ con l'introduzione dell'assegno unico e il mantenimento ancora in vigore del regime fiscali delle detrazioni per figli a carico.

⁹ De Paolis G., *Assegno Unico e Universale: la prima misura fiscale sulla famiglia dell'era Draghi*, Istituto Stato e Partecipazione, 2021

¹⁰ Legge Delega n. 46 del 01 aprile 2021, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/06/21G00057/sg>

LAVORATORE DIPENDENTE

SITUAZIONE ATTUALE		SITUAZIONE POST D.L. n. 79/2021	
NUMERO COMPONENTI	4	NUMERO COMPONENTI	4
NUMERO FIGLI MINORI	2	NUMERO FIGLI MINORI	2
NUMERO FIGLI < 3 ANNI		NUMERO FIGLI < 3 ANNI	
REDDITO DA CU	€ 56.300,00	REDDITO DA CU	€ 56.300,00
		IMPORTO AU ANNUO	
IMPORTO ANF ANNUO	€ 620,40	FINO AL 31/12	€ 1.070,40
DETRAZIONE FIGLI CARICO	€ 1.413,76	DETRAZIONE FIGLI CARICO	€ 1.413,76
TOTALE	€ 2.034,16		€ 2.484,16

Fonte: Approfondimento della Fondazione studi dei consulenti del lavoro dell'11/06/2021

Un lavoratore autonomo che, invece, fino ad oggi non godeva degli assegni per il nucleo familiare riceverà un beneficio netto di circa €1.017.

L'attuazione dell'intera riforma sponsorizzata come Family Act è concretamente rinviata al prossimo anno, così come comunicato nella conferenza stampa del 3 maggio 2021. Il tentativo di mettere in piedi un progetto che si pone come obiettivo quello di sfondare il muro delle contrazioni della natalità, non sembra però convincere i più che trovano nel piano le medesime misure già vigenti semplicemente riproposte sotto una finta nuova veste.

In aggiunta, i dubbi in merito alla misura ponte e a come sarà la misura strutturale restano abbastanza ampi. L'elemento straordinario e positivo che si registra è sicuramente una maggior equità di trattamento fra tutti i contribuenti, che siano essi lavoratori autonomi o dipendenti. D'altro canto, la futura sostituzione di tutte le misure fino ad ora in essere non rassicura circa la reale possibilità di avere un beneficio netto in termini economici: basti pensare che, ad oggi, le detrazioni fiscali riconosciute per figli a carico senza limiti di età saranno sostituite dal futuro assegno unico che prevede il limite di età fissato a 18 anni o a 21 anni nei casi eccezionali su menzionati. Per quanto concerne le misure previdenziali, invece, queste attualmente (ANF ma non solo) **sono determinate considerando unicamente il dato reddituale**. Con l'introduzione dell'ISEE come strumento di determinazione degli importi assumeranno rilievo le proprietà: *nuclei*

identici nei componenti e nei redditi, però patrimonio mobiliare e immobiliare di consistenze diseguali, riceveranno importi diversi. Anche la scala di equivalenza ISEE (riferita al numero di componenti del nucleo), con il criterio di crescita meno che proporzionale, penalizza i nuclei con più di tre figli nel determinare le soglie di accesso al diritto¹¹.

Dopo queste opportune considerazioni, non possiamo non affermare che questo primo tentativo di riforma a sostegno delle famiglie e della natalità non è assolutamente adeguato. In base alle risorse stanziare e alla metodologia di determinazione degli importi, è difficile affermare che i nuclei familiari riceveranno un assegno medio mensile prossimo ai € 250,00 per ogni figlio¹², a meno che non siano soggetti nullatenenti e con almeno tre figli¹³. Anche se è sbagliato pensare che l'erba del vicino sia sempre più verde, non si può non commentare che nei Paesi europei, dove avere dei figli è considerato un interesse nazionale e collettivo, vi sono delle politiche familiari di sostegno alla natalità utili ad incentivare e non a disincentivare le nascite. La misura ad oggi adottata non risolve né minimamente migliora il vero e unico reale problema della incardinata dall'inconciliabilità fra lavoro e maternità.

11 De Paolis G., *Assegno Unico e Universale: la prima misura fiscale sulla famiglia dell'era Draghi*, Istituto Stato e Partecipazione, 2021

12 Puppo P., *Assegno Unico, importi e destinatari della norma ponte*, Gli Approfondimenti della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, 2021

13 De Paolis G., *Assegno Unico e Universale: la prima misura fiscale sulla famiglia dell'era Draghi*, Istituto Stato e Partecipazione, 2021