



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

**CAPP - Centro di
Analisi delle Politiche Pubbliche**

CAPPaper

n. 172 | marzo 2021

**Sulla proposta di istituzione
dell'Assegno Unico e Universale per i Figli (AUUF)**

a cura del Gruppo di lavoro Arel/Feg/Alleanza per l'infanzia

Dipartimento di Economia Marco Biagi
www.capp.unimore.it

Sulla proposta di istituzione dell'Assegno Unico e Universale per i Figli (AUUF)¹

a cura del Gruppo di lavoro Arel/Feg/Alleanza per l'infanzia

composto da:

Massimo Baldini*, Paolo Bosi*, Giovanni Gallo*, Cristiano Gori*, Elena Granaglia, Giampiero Dalla Zuanna, Marilena Lorenzini, Claudio Lucifora*, Daniela Mesini, Paolo Negro, Emmanuele Pavolini, Emanuele Ranci Ortigosa, Alessandro Rosina, Chiara Saraceno*, Stefano Toso, Ugo Trivellato

Premessa

Il sostegno delle responsabilità familiari da parte del bilancio pubblico mediante trasferimenti monetari è attualmente realizzato principalmente da due istituti: l'assegno al nucleo familiare, che ha carattere categoriale, e le detrazioni fiscali per carichi di famiglia, nell'ambito dell'Irpef.

L'unificazione degli istituti in un unico strumento era da tempo auspicata. In passato vi è però stata divergenza di opinioni tra chi ha cercato la soluzione all'interno della disciplina dell'Irpef e chi pensava all'istituzione di un unico strumento di spesa. La soluzione tributaria presenta un vantaggio politico: il riordino degli strumenti esistenti può essere visto come un abbassamento della pressione tributaria, certo illusorio, dato che ad esso si accompagna una riduzione della spesa per trasferimenti monetari; un esito che sembra tuttavia avere una notevole attrattiva nel dibattito politico. Tale soluzione deve però affrontare il problema di adattare un istituto - che ha nel nucleo familiare il suo naturale punto di riferimento - ad un sistema di imposta personale sul reddito fondato sulla tassazione individuale; si deve inoltre superare il problema dell'incapienza, che caratterizza gran parte delle detrazioni dell'attuale sistema fiscale. Sono problemi che possono invero trovare una soluzione, ma al costo di offuscare il disegno dell'imposta personale.

La Legge Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale (DDL S. 1892) opta, opportunamente, per la soluzione della spesa: una prospettiva più lineare, che lascia maggiore libertà nella definizione dei criteri di selettività e nell'individuazione del nucleo familiare assunto come destinatario della politica.

Questa impostazione -la più diffusa nei paesi europei e non che hanno una forma di sostegno al costo dei figli² - ha una lunga tradizione anche in Italia, che ha coinvolto in più momenti le istituzioni promotrici (Arel e FEG) di questo Gruppo di lavoro. Nel più lontano passato (1982) va ricordato il pionieristico contributo di Ermanno Gorrieri e di Luciano Guerzoni col saggio *Il salario sociale. Famiglia e*

¹ *Questo lavoro è dedicato alla memoria sempre presente e cara di Ermanno Gorrieri e a quella, ancora dolorosa, di Luciano Guerzoni, che sino alle sue ultime ore ha lavorato al successo di questo progetto.*

**Coordinatori del Gruppo di lavoro*

² ODI/Unicef (2020), Universal child benefits. Policy issues and options, London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

reddito nella crisi dello stato assistenziale, che ha posto con forza il tema del sostegno dei minori; tema ripreso qualche anno dopo (1986) dalla Commissione di Indagine Sulla Povertà e sull'Emarginazione (1995). Successivamente si possono ricordare gli studi promossi nel 1996 dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica - la cui esistenza deve molto all'opera di Nino Andreatta - proseguiti anche negli anni successivi. Di particolare rilievo sono i contributi del Convegno organizzato dalla FEG nel 2006, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, a cura di Luciano Guerzoni. Più recentemente, vanno segnalati i lavori nell'ambito di proposte più complete di riforma del welfare, dell'Istituto di Ricerca Sociale di Milano e del Capp dell'Università di Modena e Reggio Emilia del 2013 e del 2016. È in coerenza con questo filone che si inserisce, nel 2014, la citata iniziativa parlamentare dell'on Lepri, con un disegno di legge che è alla base della Legge delega in corso di approvazione³.

L'approvazione, imminente, della Legge delega per il varo dell'Assegno unico e universale per i figli (AUUF) rappresenta quindi un importante momento della riforma degli istituti di trasferimento monetario del welfare del nostro paese. Il Gruppo Arel/Feg/Alleanza per l'infanzia intende fornire un proprio contributo nella fase di elaborazione dei Decreti attuativi, proponendosi di ragionare su tale riforma nel presupposto che il testo della Legge delega approvata alla Camera venga approvato in via definitiva al Senato (A.S. n. 1892) senza modificazioni e che i contributi che si vorranno fornire siano rispettosi dei principi contenuti nella Legge delega, pur tenendo conto dei margini di discrezionalità che essa lascia aperti nella produzione dei decreti legislativi⁴.

Il documento è articolato nel seguente modo.

Nel primo capitolo si descrivono le caratteristiche della popolazione interessata alla riforma.

Nel secondo capitolo si illustrano gli aspetti salienti degli istituti vigenti, sotto il profilo normativo e quantitativo, che, secondo il dettato della Legge delega, sono destinati ad essere sostituiti dall'Assegno unico.

Nel terzo capitolo si argomentano i criteri generali che ispirano la proposta di realizzazione dell'AUUF coerente con la Legge delega.

Il quarto capitolo descrive in dettaglio proposte alternative di riforma e i loro effetti distributivi.

Il quinto capitolo fornisce altri suggerimenti di riforma riguardanti istituti che presentano relazioni di interdipendenza con l'AUUF.

1. La popolazione interessata dalla riforma

L'articolo 2 della Legge delega riconosce il beneficio del nuovo AUUF alle famiglie con figli minorenni a carico (che d'ora in poi indicheremo come "figli minorenni"), oppure 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 retribuita⁵, nel servizio civile

³ Gorrieri, E., Guerzoni, L., 1982, *Il salario sociale. Famiglia e reddito nella crisi dello stato assistenziale*, Edizioni lavoro; Commissione sulla povertà, 1986, *Rapporto sulla povertà*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri; Commissione di Indagine Sulla Povertà e sull'Emarginazione, 1995, *Verso una politica di lotta alla povertà: L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1996, Matteuzzi, M., *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*; Guerzoni L.(a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione Gorrieri, Il Mulino, Bologna; IRS-Capp, 2013, *Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio- assistenziali attuale e attuabile*, in Prospettive sociali e sanitarie; IRS-Capp et al., 2016, *Costruiamo il welfare dei diritti. Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia*, in Prospettive sociali e sanitarie. Senato della Repubblica, 2014, Disegno di legge (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico), n. 1473. XVII Legislatura, 30 Aprile 2014.

⁴ Pur vincolando le proposte qui discusse all'impianto definito dalla Legge delega, il Gruppo di lavoro, come in parte emergerà dal documento, ha espresso rilievi critici su alcuni aspetti della stessa.

⁵ In assenza di riferimenti più chiari nella Legge delega, abbiamo qui considerato la stessa soglia di reddito complessivo usata per definire a carico un figlio fino a 24 anni di età nelle dichiarazioni dei redditi 2019-2020, ossia 4.000 euro.

universale, oppure ancora registrati come disoccupati e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro. A queste famiglie vanno poi aggiunti quei nuclei che hanno al proprio interno figli con disabilità che, pur avendo superato i 21 anni, risultano ancora a carico. Al complesso di questa particolare e articolata categoria di figli maggiorenni a carico ci si rivolgerà d'ora in poi, per semplicità, con la locuzione "figli maggiorenni".

In base agli esercizi di simulazione svolti⁶, le famiglie interessate dalla riforma dovrebbero dunque essere circa 7,63 milioni di unità, all'interno delle quali vivono circa 28,1 milioni di persone, che rappresentano quindi quasi la metà del totale della popolazione residente in Italia. Questi 28,1 milioni di individui si dividono in 10,0 milioni di figli minorenni (di cui 44 mila con disabilità), che costituiscono la stragrande maggioranza dei potenziali beneficiari, e 2,2 milioni di figli maggiorenni (di cui 32mila con disabilità) in età 18-21 e 130 mila con età superiore a 21 anni ma ancora a carico a causa di una disabilità e 15,9 milioni di genitori e altri familiari conviventi⁷.

La Tabella 1 ripartisce i nuclei interessati alla riforma per numero di figli minorenni e figli maggiorenni. Anche a seguito del ristretto intervallo di età per la definizione di maggiorenne a carico nella Legge delega, le tipologie familiari più diffuse sono quelle che presentano nessun figlio maggiorenne e uno o due figli minorenni a carico (rispettivamente (36,5% e 30,9% del totale). Molto meno diffusi sono i nuclei con più di due figli a carico: 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.

Tabella 1. Famiglie interessate dalla riforma per numero di figli a carico (milioni di unità e percentuali)

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%

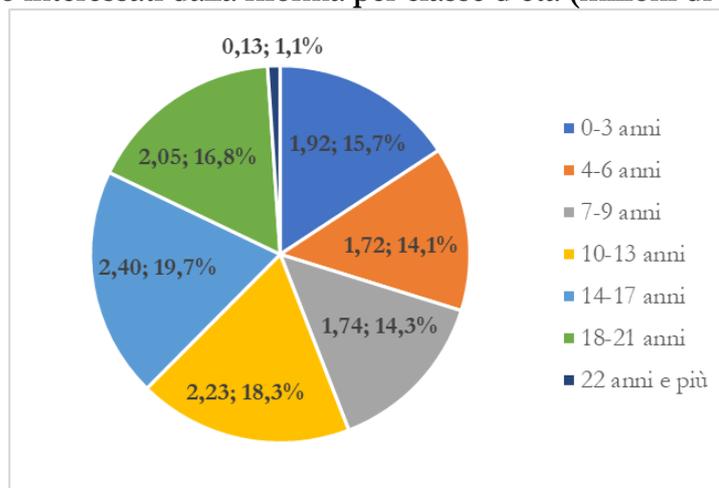
Note: * Sono qui conteggiati solo i figli maggiorenni a carico che rispettano i requisiti indicati nell'articolo 2 della Legge delega.

La Figura 1 mostra come i 12,2 milioni di figli a carico si ripartiscono per classe d'età degli stessi.

⁶ Tutte le elaborazioni di questo Rapporto sono frutto di simulazioni realizzate su dati IT-SILC 2017 tramite un modello *tax-benefit* creato da Massimo Baldini e Giovanni Gallo del CAPP dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, con la collaborazione di Paolo Bosi.

⁷ Esistono naturalmente anche altre stime della dimensione quantitativa dei fenomeni qui descritti. Le discrepanze non dovrebbero essere comunque tali da inficiare la sostanziale attendibilità delle stime presentate in questo rapporto.

Figura 1. Figli a carico interessati dalla riforma per classe d'età (milioni di unità; percentuale)



Gli individui interessati dalla riforma vivono soprattutto in nuclei familiari in cui il “capofamiglia” è uomo, con un’età compresa tra i 45 e i 54 anni e con cittadinanza italiana (Tabella 2)⁸.

Tabella 2. Individui interessati dalla riforma per genere, classe d'età e cittadinanza del capofamiglia, per macroregione di residenza e per quintile di ISEE

Caratteristiche del capofamiglia o del nucleo	Individui (milioni)	Percentuale
Uomo	21,0	74,9%
Donna	7,1	25,1%
Età 35 anni o meno	3,3	11,7%
Età 36-44 anni	9,1	32,3%
Età 45-54 anni	11,0	39,2%
Età 55 anni o più	4,7	16,9%
Cittadinanza straniera	3,0	10,8%
Cittadinanza italiana	25,1	89,2%
Nord-Ovest	7,0	25,1%
Nord-Est	5,2	18,5%
Centro	5,4	19,3%
Sud	7,1	25,2%
Isole	3,3	11,9%
Quintile ISEE = 1	7,2	25,6%
Quintile ISEE = 2	6,5	23,1%
Quintile ISEE = 3	5,7	20,2%
Quintile ISEE = 4	4,8	17,1%
Quintile ISEE = 5	3,9	13,9%
Totale	28,10	100,0%

Il 44% circa delle persone coinvolte dalla riforma risiede nel Nord Italia (25% nel Nord Ovest e 19% nel Nord Est), il 19% nel Centro e il restante 37% nel Mezzogiorno. Con riguardo ai quintili di ISEE, infine, gli interessati al nuovo AUUF tendono a concentrarsi sotto la mediana della distribuzione

⁸ Prendendo a riferimento le definizioni adottate da Eurostat (e da Istat) per l'indagine Eu-Silc qui utilizzata, si definisce capofamiglia la persona all'interno del nucleo che si auto-dichiara responsabile della gestione domestica o comunque quella maggiormente in grado di fornire informazioni sui componenti della famiglia e delle loro finanze.

ISEE, mentre soltanto il 14% si trova nel quintile più “ricco”. Occorre specificare, comunque, che l’ISEE, indicando la situazione economica equivalente di una famiglia, tende, a parità di reddito, ad essere più basso per i nuclei numerosi.

2. La dimensione e i limiti degli istituti vigenti a favore dei nuclei familiari con figli

La Tabella 3 fornisce una panoramica delle prestazioni vigenti. La voce di maggiore rilievo in termini di numero di nuclei coinvolti e di spesa è rappresentata dalle detrazioni ai fini Irpef, le quali però si suddividono in quattro categorie distinte: detrazioni per figli a carico; detrazioni per altri familiari a carico; detrazioni per coniuge a carico e detrazioni per il quarto figlio.

Tabella 3. Le prestazioni a favore delle famiglie: nuclei beneficiari, prestazioni medie e spesa totale

Prestazioni vigenti	Numero di nuclei beneficiari (mln)	Prestazioni medie (euro)	Spesa totale (mld)
1. Detrazioni Irpef (capienti)	10,9	1128	12,2
1.1. Detrazioni per figli a carico	8,4	1057	8,8
1.1.1. Detrazioni per figli a carico interessati dalla riforma	7,0	1100	7,7
1.1.2. Detrazioni per figli a carico non interessati dalla riforma	1,5	705	1,1
1.2. Detrazioni per altri familiari a carico	0,6	647	0,4
1.3. Detrazioni per coniuge a carico	4,7	623	2,9
1.4. Detrazioni per il quarto figlio	0,1	1163	0,1
2. Assegno al nucleo familiare (Anf)	4,3	1252	5,4
2.1. Anf a nuclei con minori	3,7	1265	4,7
2.2. Anf ad altri nuclei	0,6	1170	0,7
3. Assegno a nuclei con almeno tre figli	0,3	1375	0,3
4. Assegno di maternità	0,3	1437	0,4
5. Totale (1.-4.)	11,2	1644	18,4
6. Prestazioni sostituite da Assegno Unico (1.1.1.+1.4.+2.1.+3.)	7,2	1798	12,9
7. Altri assegni sostituiti da Assegno Unico (natalità, bonus bebè, ecc.)	n.d.	n.d.	1,3
Per memoria: Altre prestazioni monetarie			
8. Reddito di cittadinanza (Rdc)	1,2	5546	6,8
8.1. Rdc a nuclei con figli a carico interessati dalla riforma	0,4	6621	2,9
8.2. Rdc ad altri nuclei	0,8	4953	3,9
9. Trattamento integrativo e ulteriore detr. lav. dip. Irpef	11,7	1374	16,1
9.1. Trattamenti a nuclei con figli a carico interessati dalla riforma	5,2	1430	7,5
9.2. Trattamenti ad altri nuclei	6,5	1328	8,6

Nota: Elaborazioni frutto di micro-simulazioni su dati IT-SIIC. La voce “7. Altri assegni” è di fonte Inps: cfr. Audizione del Presidente dell’Inps alla Commissione Affari sociali Camera dei deputati del 20 ottobre 2020. Sono evidenziate le voci interessate dalla riforma

Tra queste, le detrazioni più diffuse sono quelle per figli a carico che dovrebbero essere percepite da circa 8,4 milioni di nuclei, con una prestazione media per famiglia beneficiaria di 1057 euro e una spesa totale di 8,8 miliardi di euro. Non tutte le famiglie che godono delle detrazioni per figli a carico sono tuttavia interessate dal nuovo AUUF, poiché quest’ultimo non si rivolge a coloro che hanno figli maggiorenni a carico con un’età superiore ai 21 anni (salvo quelli con disabilità che risultano ancora a carico). Alle detrazioni per figli a carico fanno seguito, in termini di spesa totale, quelle per coniuge a carico, mentre le detrazioni per altri familiari a carico hanno una limitata rilevanza.

Gli assegni al nucleo familiare, sempre in base alle stime derivate dalle simulazioni⁹, presentano un importo medio più elevato delle detrazioni per figli a carico e pari a 1252 euro, ma il numero di beneficiari si ferma a circa 4,3 milioni di nuclei, per la quasi totalità con figli minori al proprio interno. Gli assegni ai nuclei a basso reddito con almeno tre figli tutti minorenni si rivolgono invece a un numero di famiglie molto più limitato, pari a circa 300 mila unità, così come gli assegni di maternità.

Considerando tutte le prestazioni descritte (voci 1-4 della Tabella 3), il numero dei nuclei beneficiari è pari a 11,2 milioni di unità, con un costo per il bilancio pubblico di circa 18,4 miliardi di euro.

L'AUUF sostituisce solo una parte di queste misure (evidenziate in tabella 3). L'articolo 3 della Legge delega specifica che l'AUUF dovrebbe finanziarsi tramite la soppressione (o il graduale superamento) delle seguenti misure:

- Detrazioni fiscali per figli a carico (inclusa quella al quarto figlio);
- Assegno per il nucleo familiare (o Anf);
- Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori;
- Assegno di natalità;
- Premio alla nascita;
- Fondo di sostegno alla natalità.

Con riferimento alle detrazioni per figli a carico, abbiamo ipotizzato rimangano in vigore le detrazioni per figli non interessati dalla riforma (ad esempio, le famiglie senza minori e/o con figli maggiorenni con più di 21 anni). Restano poi in vigore le detrazioni per coniuge a carico e le detrazioni per altri familiari a carico.

Con riferimento agli assegni familiari, si ipotizza restino in vigore gli assegni di cui, nella disciplina attuale, beneficiano nuclei senza minori.

Le prestazioni sostituite dall'AUUF (da qui in avanti chiamate “prestazioni vigenti”) riguardano nel complesso 7,2 milioni di nuclei, che beneficiano in media di circa 1800 euro all'anno. La totale eliminazione delle prestazioni vigenti riduce la spesa pubblica di circa 12,9 miliardi di euro l'anno.

A tale minore spesa andrebbe poi aggiunto il costo degli altri assegni che saranno eliminati (assegno di natalità, premio alla nascita e fondo di sostegno alla natalità) (Tabella 3, voce n.7), di cui si è in grado di tenere conto nel modello *tax-benefit*. La spesa riguardante questi assegni, secondo la fonte Inps citata, è pari, come detto, a circa 1,3 miliardi di euro.

In conclusione, l'abolizione delle prestazioni qui esaminate condurrebbe a un “risparmio” di 14,2 miliardi di euro all'anno, destinate al finanziamento del nuovo AUUF.

La Tabella 3, solo per memoria, indica anche altre prestazioni monetarie di rilievo che è utile avere presenti, benché non abbiano come obiettivo principale il sostegno delle famiglie con figli: il Reddito di cittadinanza (Rdc) e il trattamento integrativo e ulteriore detrazione Irpef per lavoro dipendente (anche nota come bonus Renzi e successive modifiche).

⁹ Si precisa che la stima degli assegni familiari soppressi dalla riforma è stata ricostruita dagli autori del modello di micro-simulazione cercando di tenere conto al meglio possibile della normativa vigente e delle caratteristiche demografiche ed economiche di ciascun nucleo del campione IT-SILC, sostituendo i dati di fonte Istat. Ciò è stato fatto principalmente perché non è possibile su questi ultimi distinguere con chiarezza tra i diversi assegni familiari percepiti dalla famiglia.

2.1. I beneficiari delle prestazioni sostituite dall'AUUF

Il 27,3% dei nuclei familiari italiani (cfr. Tabella 4) è interessato alla riforma in oggetto e tra questi solo una componente molto piccola (5,7%) è rappresentata da nuclei che non percepiscono nessuna delle prestazioni vigenti. Questi ultimi comprendono nuclei con reddito nullo o incapiente e dove non vi sono percettori di reddito da lavoro dipendente. Quasi la metà delle famiglie, invece, gode sia di assegni che di detrazioni.

Tabella 4. Famiglie interessate dalla riforma per beneficio 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

La Tabella 5 mostra gli importi annui medi delle prestazioni vigenti percepite dalle famiglie per ciascun figlio a carico e per classe d'età dello stesso. Gli importi più elevati sono ricevuti in media 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 (contrariamente a quanto avviene per i costi per le famiglie, che crescono con l'età); riduzione che diventa netta nelle famiglie beneficiarie di prestazioni vigenti dove vivono figli maggiorenni a carico. Questo andamento del trasferimento medio dipende anche dal maggiore numero di figli e/o dal più basso livello di reddito registrati mediamente in famiglie in cui vi sono figli molto giovani. Tenuto conto del diverso peso demografico dei figli a carico, ne consegue che il 34,3% della spesa totale in prestazioni vigenti sembra destinata attualmente ai figli a carico in età 0-6 anni, mentre soltanto il 12,7% della spesa totale va ai figli maggiorenni interessati dalla riforma.

Tabella 5. Importi annui medi e ripartizione della spesa delle prestazioni vigenti per classe d'età del figlio a carico

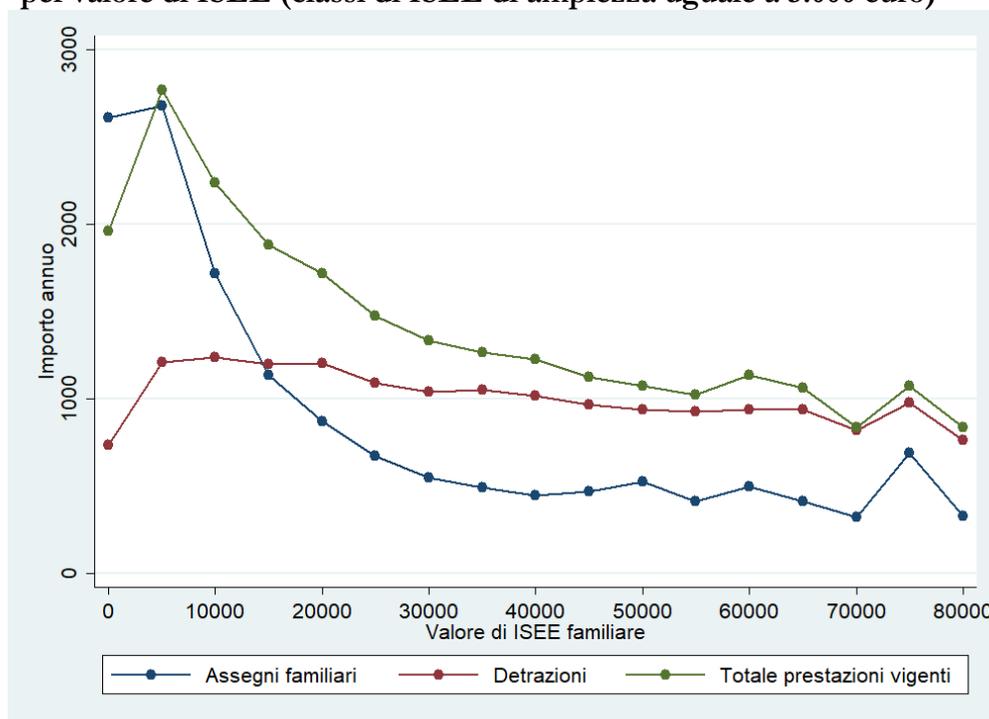
Classe d'età	Individui (milioni)	Importo medio per figlio (euro)	Spesa totale	
			Mld di euro	%
0-3 anni	1,85	1286	2,37	18,3
4-6 anni	1,65	1251	2,07	16,0
7-9 anni	1,68	1194	2,01	15,5
10-13 anni	2,16	1164	2,51	19,4
14-17 anni	2,28	1027	2,34	18,1
18-21 anni	1,85	831	1,54	11,9
22 anni e più	0,13	803	0,10	0,8
Totale	11,60	1116	12,94	100,0

La Figura 2 mostra la distribuzione delle stesse variabili per Isee del nucleo. Nel complesso, le prestazioni vigenti hanno un carattere progressivo, influenzato soprattutto dalla notevole selettività degli assegni familiari. Data la presenza degli incapienti, gli importi medi sono molto bassi quando l'ISEE familiare è pari a 0¹⁰, mentre gli importi medi più elevati si rilevano già quando l'ISEE è

¹⁰ Quando il valore di ISEE è pari a 0 gli importi medi di detrazioni e assegni familiari non sono anch'essi pari a zero (ma molto bassi), poiché questi importi medi scaturiscono da un insieme di nuclei dove vi sono molti incapienti (e dunque non percettori delle prestazioni vigenti) e pochi nuclei che ricevono le misure. Prendendo a riferimento i soli nuclei beneficiari,

prossimo ai 5.000 euro. Superato il valore ISEE di 5.000 euro, mentre le detrazioni fiscali ricevute in media rimangono sostanzialmente stabili lungo la distribuzione, gli assegni familiari vanno azzerandosi una volta superati i 60mila euro di ISEE. Come risultato finale, le famiglie con i valori più elevati di ISEE percepiscono annualmente un importo medio di prestazioni vigenti vicino agli 800 euro.

Figura 2. Importo annuale medio percepito dalle famiglie beneficiarie delle prestazioni vigenti per valore di ISEE (classi di ISEE di ampiezza uguale a 5.000 euro)



Nota: La curva che illustra gli importi medi del totale delle prestazioni vigenti (linea verde) non è uguale alla somma delle altre due curve (linea rossa e linea blu), poiché queste si basano sugli importi percepiti dalle sole famiglie che ne sono beneficiarie (escludendo dunque i casi di importo nullo).

Infine, la Tabella 6 mostra il numero dei nuclei, il valore medio delle prestazioni vigenti e la spesa complessiva per reddito prevalente del nucleo. Appare evidente il carattere categoriale delle prestazioni connesso alla nota caratteristica degli assegni familiari.

Tabella 6. Ripartizione della spesa totale in prestazioni vigenti per reddito prevalente familiare

Reddito prevalente familiare	Famiglie beneficiarie (milioni)	Prestazione media (euro)	Spesa totale	
			Miliardi (euro)	Percentuale
Lavoro dipendente	5,36	1992	10,7	83%
Lavoro autonomo	1,43	1182	1,7	13%
Pensione	0,41	1402	0,6	4%
Totale	7,20	1798	12,9	100%

Le elaborazioni presentate, relative ai due principali istituti vigenti (assegni familiari e detrazioni fiscali), sottolineano in modo chiaro la presenza di criticità: categorialità degli assegni familiari; diversa definizione dei beneficiari nei due istituti; problema dell'incapienza nel caso delle detrazioni; modalità diverse di realizzazione della selettività.

L'importo medio degli assegni familiari percepiti dalle famiglie con ISEE pari a 0 è sostanzialmente uguale a quello delle famiglie con un ISEE pari a 5.000 euro.

Nello specifico:

1. *Categorialità*. Gli assegni familiari, come ricordato, sono riservati solamente a famiglie in cui il reddito complessivo del nucleo familiare sia composto, per almeno il 70%, da reddito derivante da lavoro dipendente ed assimilato. Anche se tale caratteristica può trovare spiegazione nella genesi storica dell'istituto, un ordinato disegno di uno strumento di sostegno alle responsabilità familiare dovrebbe possedere il carattere dell'universalità ed essere quindi esteso anche a cittadini che abbiano una diversa condizione professionale (in particolare al lavoro autonomo). I cambiamenti in corso da tempo nel mercato del lavoro rendono sempre più sfumata la stessa differenza tra lavoro dipendente e autonomo.
2. *Beneficiari*. Gli assegni al nucleo familiare sono uno strumento a base familiare, mentre le detrazioni sono inserite in un istituto, l'Irpef, a base individuale. Nel primo caso, la definizione di nucleo familiare è molto ampia¹¹, mentre nel caso delle detrazioni è rilevante il concetto di familiare a carico¹² che, peraltro, non comporta necessariamente la convivenza del soggetto a carico all'interno del nucleo.
3. *Incapienza*. Nel caso delle detrazioni si pone poi il problema dell'incapienza. Le detrazioni fiscali non possono essere fruite, in tutto o in parte, dagli individui in cui l'imposta lorda dell'Irpef è inferiore alle detrazioni. È quindi particolarmente importante che una riforma sia in grado di superare questo problema.
4. *Selettività*. Una caratteristica delle attuali misure di sostegno alle famiglie è la selettività con riferimento alla condizione economica della famiglia, particolarmente significativa nel caso degli assegni familiari. Tutte le prestazioni in vigore, infatti, decrescono rispetto a un qualche indicatore di condizione economica. Tale selettività è però realizzata con modalità difformi (il reddito complessivo individuale all'interno della disciplina dell'Irpef nel caso delle detrazioni, una definizione di reddito familiare particolare nel caso degli assegni al nucleo familiare (comunque diversa da quella prevista dall'Isee, la cui applicazione, alla sua entrata in vigore, non è stata estesa ai preesistenti assegni familiari)¹³. Le detrazioni Irpef decrescono in funzione del reddito complessivo

¹¹ L'assegno al nucleo familiare spetta a un nucleo familiare che può essere composto da: il richiedente lavoratore o il titolare della pensione; il coniuge che non sia legalmente ed effettivamente separato, anche se non convivente, o che non abbia abbandonato la famiglia (gli stranieri poligami nel loro paese possono includere nel proprio nucleo familiare solo una moglie); i figli ed equiparati di età inferiore a 18 anni, conviventi o meno; i figli ed equiparati maggiorenni inabili, purché non coniugati, previa autorizzazione. Sono considerati inabili i soggetti che, per difetto fisico o mentale, si trovano nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro; i figli ed equiparati, studenti o apprendisti, di età superiore ai 18 anni compiuti ed inferiore ai 21 anni compiuti, purché facenti parte di "nuclei numerosi", cioè nuclei familiari con almeno 4 figli tutti di età inferiore ai 26 anni, previa autorizzazione; i fratelli, le sorelle del richiedente e i nipoti (collaterali o in linea retta non a carico dell'ascendente), minori o maggiorenni inabili, solo nel caso in cui essi sono orfani di entrambi i genitori, non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti e non siano coniugati, previa autorizzazione. i nipoti in linea retta di età inferiore a 18 anni, viventi a carico dell'ascendente, previa autorizzazione. Il nucleo per i titolari di pensione ai superstiti ha diritto all'ANF se composto dal coniuge superstite che ha titolo alla pensione e dai figli ed equiparati di età inferiore a 18 anni o maggiorenni inabili titolari o contitolari della pensione. Il nucleo familiare può essere composto da una sola persona se il diritto alla pensione ai superstiti è riconosciuto a orfano minorenni, vedova minorenni o maggiorenne inabile.

¹² Sono considerati familiari fiscalmente a carico tutti i membri della famiglia che non hanno posseduto un reddito complessivo superiore a euro 2.840,51, elevato a 4000 euro per i figli di età non superiore a 24 anni, al lordo degli oneri deducibili, per i quali potete fruire delle deduzioni. Possono essere considerati familiari a carico: il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; i figli (compresi i figli naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati) indipendentemente dal superamento di determinati limiti di età e dal fatto che siano o meno dediti agli studi o al tirocinio gratuito). Questi familiari possono anche non convivere. Se conviventi possono essere considerati a carico: il coniuge legalmente ed effettivamente separato; i discendenti dei figli; i genitori (compresi i genitori naturali e quelli adottivi); i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle (anche unilaterali); i nonni e le nonne (compresi quelli naturali).

¹³ I redditi del nucleo familiare da prendere in considerazione per la concessione dell'assegno sono quelli assoggettabili all'Irpef al lordo delle detrazioni d'imposta, degli oneri deducibili e delle ritenute erariali. Sono da prendere in considerazione

individuale: manca quindi il riferimento alla condizione economica del nucleo e sono commisurate ad una grandezza che esclude molte componenti reddituali non incluse nella base imponibile dell'Irpef (redditi di capitale, redditi esenti, definizioni agevolate di redditi di fabbricati, ecc.).

3. I criteri generali che ispirano la proposta di realizzazione dell'AUUF

In questo capitolo si illustrano i criteri che, secondo il Gruppo di lavoro, nel rispetto della Legge delega, dovrebbero ispirare la riforma.

Prima di accingersi a questo compito, si intende esprimere la convinzione che i trasferimenti monetari a favore dei nuclei con figli rappresentino solo un tassello, importante ma non unico, per la realizzazione delle finalità di fondo di una politica di sostegno della genitorialità e di incentivo alla natalità. Tali finalità devono infatti trovare anche in altri strumenti ed istituti (politiche di parità, politiche di conciliazione, offerta di servizi educativi quali ad esempio il piano nidi; l'estensione del tempo pieno nella scuola dell'obbligo e il servizio mensa) un supporto indispensabile. Di ciò si deve tenere conto nella programmazione delle risorse da destinare a ciascuna di queste componenti.

Nella discussione dei principi generali apparirà poi evidente il complesso intrecciarsi di diverse finalità (aspetti di efficienza, tutela di categorie particolari di nuclei, ecc.) non sempre conciliabili. In questa prospettiva il Gruppo intende richiamare con forza l'esigenza di dare priorità alle finalità di fondo dell'istituto, evitando, nella fase applicativa, un eccesso di correttivi che, pur cercando meritoriamente di affrontare singoli aspetti critici, rischiano di render poco nitido il quadro generale. Si suggerisce invece di seguire il principio-guida di affidare la soluzione di ciascun problema di volta in volta incontrato allo strumento le cui finalità siano più coerenti con la sua soluzione. Ciò sembra particolarmente appropriato nei casi in cui emergano, ad esempio, problemi di contrasto della povertà (con rinvio in tal caso alla disciplina del Rdc), di disuguaglianza in generale (con rinvio all'imposta progressiva), di presenza di persone con disabilità (con rinvio agli specifici istituti del welfare assistenziale), di efficienza riguardanti l'incentivo alla partecipazione al mercato del lavoro (con rinvio agli istituti di sostegno del mercato del lavoro), di sostegno delle giovani generazioni (con rinvio alle politiche di diritto allo studio e di formazione professionale).

I punti principali su cui si sofferma questo capitolo sono i seguenti.

1. Posizione a favore dell'universalismo.
2. Modalità di attuazione della selettività prevista dalla legge delega istitutiva dell'AUUF.
3. Graduazione della misura dell'assegno a seconda della numerosità del nucleo (economie di scala, vs incentivi alla natalità), dell'età e dell'impegno in attività di studio o di formazione.
4. Considerazioni relative alle c.d. maggiorazioni (presenza di figli disabili, *second earner*, madre giovane, addizionale ai nuclei con più di due figli).

anche i redditi esenti da imposta o soggetti alla ritenuta alla fonte a titolo di imposta o imposta sostitutiva, se superiori complessivamente a € 1.032,91, prodotti nell'anno solare precedente il 1° luglio di ogni anno e hanno valore fino al 30 giugno dell'anno successivo. Non devono essere dichiarati tra i redditi: i trattamenti di fine rapporto comunque denominati e le anticipazioni sui trattamenti di fine rapporto; i trattamenti di famiglia, comunque denominati, dovuti per legge; le rendite vitalizie erogate dall'Inail, le pensioni di guerra, le pensioni tabellari ai militari di leva vittime di infortunio; le indennità di accompagnamento agli invalidi civili, ai ciechi civili assoluti, ai minori invalidi che non possono camminare, ai pensionati di inabilità; le indennità di comunicazione per sordi e le indennità speciali per i ciechi parziali; gli indennizzi per danni irreversibili da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati; gli arretrati di cassa integrazione riferiti ad anni precedenti quello di erogazione; l'indennità di trasferta per la parte non assoggettabile ad imposizione fiscale; gli assegni di mantenimento percepiti dal coniuge legalmente separato a carico del/della richiedente e destinati al mantenimento dei figli. Il reddito complessivo del nucleo familiare deve essere composto, per almeno il 70%, da reddito derivante da lavoro dipendente ed assimilato.

5. Effetti distributivi tra nuclei con redditi di diversa formazione (in particolare lavoro dipendente ed autonomo).
6. L'opportunità di *clausole di salvaguardia* (transitorie/definitive) volte ad evitare che la riforma possa generare per sottoinsiemi dei nuclei beneficiari prestazioni inferiori a quelle vigenti.
7. Monitoraggio degli effetti della riforma.

3.1. Universalismo

In generale, il carattere universalista delle politiche di sostegno dei figli ha due accezioni. Rispetto all'area dei beneficiari, se il trasferimento è rivolto a tutti i figli (universalismo vs categorialità); rispetto alla condizione economica del nucleo, se l'assegno è definito in misura indipendente dalla condizione economica (universalismo vs selettività). Il Gruppo ritiene che la natura dell'istituto richieda un rigoroso rispetto del primo significato, peraltro pienamente accolto dalla Legge delega, che pone tra gli obiettivi la creazione di un istituto universale, rivolto a tutti i nuclei familiari con figli (universalismo non categoriale). Auspica però anche il rispetto della seconda accezione *nella misura più ampia possibile*.

Nell'articolo 1 della Legge delega sono indicati i principi generali che devono ispirare la riforma: favorire la natalità; sostenere la genitorialità; promuovere l'occupazione, in particolare femminile. Si tratta di obiettivi largamente condivisi nel dibattito politico attuale, che possono tuttavia avere diverse accentuazioni e declinazioni, anche in relazione alla dinamica di altre dimensioni dell'azione politica. L'incentivo alla natalità può essere più meno urgente a seconda delle caratteristiche delle politiche di integrazione; la genitorialità può essere declinata in modi diversi a seconda che si sottolinei il ruolo che la famiglia svolge, accanto al mercato, nella funzione di riproduzione sociale o nel sostenere un costo che contiene una componente di bene comune, o nel garantire condizioni di realizzazione di progetti di educazione della prole.

Quanto al sostegno all'occupazione femminile, obiettivo certo condivisibile, esso appare al di fuori del raggio d'azione dell'assegno, se non potenzialmente messo a rischio dal legame tra importo dell'assegno e condizione economica familiare. In ogni caso, esso, così come l'obiettivo di sostegno alle scelte di fecondità, può venir perseguito solo se l'AUUF è inserito in un più ampio sistema di strumenti ed istituti finalizzati a favorire la conciliazione vita-lavoro e offerta di servizi educativi e di cura.

Infine, un'ampia letteratura internazionale suggerisce che l'universalismo nel sostegno al costo dei figli è più efficace sia nel contrasto alla povertà sia nel garantire libertà di scelta rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle madri.¹⁴

Per questi motivi, il Gruppo ritiene che la modulazione dell'importo previsto dalla Legge delega in funzione dell'ISEE debba garantire una quota base (appunto universale/non selettiva) di peso adeguato.

3.2. Modalità di attuazione della selettività

Valutiamo positivamente la scelta della Legge delega di utilizzare l'ISEE per operare una moderata, forma di selettività quanto all'importo dell'AUUF. Riteniamo che in tal caso sia più appropriato fare riferimento all'ISEE *completo* e non a sue componenti (ad esempio alla sola componente reddituale). La componente patrimoniale rappresenta infatti un indiscusso elemento che integra la capacità economica del nucleo familiare: a parità di reddito è diversa la condizione economica di nuclei con diversi

¹⁴ ODI/Unicef (2020), Universal child benefits. Policy issues and options, London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF; Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. and Pellerano, L. (2016) *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute.

patrimoni, tenendo conto delle ragionate soglie di esenzione previste dalla normativa ISEE. In secondo luogo, la presenza della componente patrimoniale ha la funzione di correggere la sottostima di talune forme di reddito (più frequentemente di impresa o lavoro autonomo), dichiarati ai fini Irpef e utilizzati nella dichiarazione ISEE.

3.3. Graduatoria della misura dell'assegno a seconda della numerosità del nucleo e dell'età dei figli.

La Legge delega sembra indicare una misura degli importi dell'AUUF identica per ogni figlio fino al secondo incluso. Prevede invece un assegno di importo maggiorato per il terzo figlio e successivi.

Inoltre, è previsto che ai figli maggiorenni interessati dalla riforma sia destinato un importo inferiore rispetto ai minorenni (art.2. c.1 lett.b).

Con riguardo al primo aspetto (primo figlio o successivi), l'indicazione fornita implica che la disciplina dell'AUUF non terrebbe conto delle economie di scala che sono usualmente presenti nella definizione dei costi di mantenimento dei figli (aspetto invece preso in considerazione nella disciplina dell'Isee, che adotta una scala di equivalenza con elasticità inferiore all'unità rispetto al numero dei componenti). La coerenza con la disciplina dell'ISEE comporterebbe la definizione di assegni per figlio decrescenti all'aumentare del numero dei componenti. Pur rilevando questa anomalia, il mantenimento di un importo costante potrebbe essere egualmente giustificato da chi attribuisca un peso rilevante all'obiettivo di incentivare la fecondità, anche se non vi è evidenza empirica su questo punto.

Una seconda questione riguarda la corretta definizione dei figli beneficiari. La normativa vigente, nei due istituti principali (assegni al nucleo familiare e detrazioni fiscali), assume criteri diversi (v. note 8 e 9). Le indicazioni della riforma dell'AUUF propongono una terza strada. Prescindendo per un momento dalla presenza di figli disabili, presi in considerazione da tutti e tre gli istituti anche se in modo diverso, giova ricordare che per gli assegni familiari si considerano i figli di età inferiore a 18 anni, conviventi o meno. Per le detrazioni Irpef vige la nozione di familiari fiscalmente a carico, fra cui appunto i figli, anche non conviventi, indipendentemente dall'età e dal fatto che siano o meno dediti agli studi o al tirocinio gratuito, che non abbiano un reddito complessivo superiore a 4.000 euro al lordo degli oneri deducibili per figli di età non superiori a 24 anni (2840 euro negli altri casi).

Nelle prestazioni vigenti non è quindi rilevante la convivenza, mentre lo è nell'AUUF. Quanto all'età, il limite è 18 anni per gli assegni; non c'è limite nelle detrazioni, ma con la condizione di un limite di reddito; il limite è di 21 anni per l'AUUF (con la condizione addizionale di studio/formazione per i maggiorenni).

Gli aspetti da valutare sono due. Il primo è la scelta del limite di età. Il secondo è l'eventuale differenziazione dell'assegno a seconda dell'età, presente solo nella disciplina dell'AUUF.

Per il limite di età, la soluzione normale sarebbe quella di fare riferimento ai minori, quindi 18 anni. Prevedere estensioni sembrerebbe in via generale sconsigliato alla luce della peculiarità negativa del nostro paese caratterizzato da scarsa autonomia economica e di vita dei giovani. Tuttavia, una ragionevole motivazione di estensione del limite di età è che l'ingresso nell'età adulta spesso non coincide con la fine del periodo di formazione, sia esso costituito da studi superiori o da formazione professionale. Questa sembra essere la scelta della Legge delega. In questa prospettiva non si comprende tuttavia perché l'estensione sia limitata a 21 anni e non copra la durata curricolare del percorso di studi o formazione scelto e perché l'assegno per i maggiorenni debba essere ridotto nell'importo. In ogni caso l'estensione dovrebbe essere strettamente condizionata, limitandola agli anni necessari per completare il titolo di studio superiore e con una definizione stringente di ciò che costituisce formazione professionale. (La soluzione meno razionale sembrerebbe invece essere quella assunta dalla disciplina delle detrazioni Irpef: ciò ha inevitabili effetti sulla misura dei nuclei che potranno subire (giustificate) perdite di benefici con l'attuazione della riforma).

Per i fautori dell'autonomia dei giovani, resta comunque un aspetto insoddisfacente dell'attuale proposta della Legge delega: un figlio maggiorenne convivente impegnato nello studio potrebbe fruire indirettamente (ma anche direttamente secondo la Legge delega) dell'assegno, mentre perderebbe questo diritto se decidesse di vivere in autonomia.

3.4. Considerazioni sulle maggiorazioni

La Legge delega prevede l'adozione di alcune maggiorazioni all'importo degli assegni in presenza di particolari circostanze: figli oltre il secondo, figli con disabilità, presenza di un *second earner*, madre giovane. Il Gruppo ha valutato la razionalità e la rilevanza di queste indicazioni, nei riguardi delle quali è giunto alle seguenti valutazioni.

In linea generale nel determinare il rilievo da attribuire alla disciplina di questi aspetti, si suggerisce di avere sempre presenti le interrelazioni con altri istituti fiscali o del welfare che affrontano le medesime problematiche. Nel caso, ad esempio, di figli con disabilità - aspetto sul quale vi è comunque piena condivisione dell'idea di offrire nel limite del possibile sostegno aggiuntivo in tali situazioni - va considerata la presenza e/o adeguatezza di altri istituti di sostegno alle famiglie già esistenti.

Quanto all'indicazione di una maggiorazione per il terzo figlio, osserviamo che se l'obiettivo è favorire la natalità, non si comprende perché essa sia prevista solo a partire dal terzo figlio, stante che il tasso di fecondità italiano è largamente inferiore a due figli per donna. Se invece la motivazione nasce da una preoccupazione di contrasto della povertà, sulla base della sua maggiore diffusione in nuclei con tre o più figli, essa dovrebbe venire già tenuta in conto dalla selettività dell'importo in base all'ISEE.

Pure rilevante è giudicata dal Gruppo la preoccupazione di incentivare la partecipazione al mercato del lavoro del coniuge, anche se, come si dirà, la sua attuazione può rivelarsi onerosa e quindi meritevole di applicazioni caute.

La presenza di una madre giovane è considerata fattispecie meritevole di adeguata considerazione, anche se non è chiaro se si intenda favorire maternità "precoci", o invece si consideri che queste possano costituire un fattore di vulnerabilità per madre e bambino, che quindi richiede un sostegno aggiuntivo. Entrambe le motivazioni, per altro, sembrano a questo Gruppo esulare dagli obiettivi dell'AUUF in quanto tali.

3.5. Effetti distributivi della riforma su nuclei con diversa fonte del reddito

Un aspetto vistoso della riforma in discussione riguarda il diverso esito che essa ha per nuclei in cui la prevalenza del reddito sia costituita da redditi da lavoro dipendente rispetto a redditi di altra natura, in particolare di lavoro autonomo o di impresa individuale. La ragione è, come noto, nel carattere categoriale dell'istituto degli assegni familiari, a favore del reddito da lavoro dipendente. Tenere conto di questo aspetto rappresenta un passaggio molto delicato sotto il profilo equitativo e della praticabilità politica, che non può prescindere da valutazioni relative all'evoluzione storica dell'istituto degli assegni familiari, sin dall'origine finanziato con contributi sociali, cresciuto all'interno delle relazioni industriali e che quindi per certi aspetti potrebbe essere legittimamente rivendicato come forma indiretta di retribuzione. Se si tiene conto di questi aspetti, la riforma qui in discussione rappresenta un vantaggio soprattutto per nuclei con reddito prevalente diverso dal reddito da lavoro dipendente. È vero che nel corso del tempo provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali hanno ridotto l'aliquota contributiva allo 0,68%, il cui gettito non è sufficiente a coprire il costo degli assegni familiari vigenti. La riforma in ogni caso rende obsoleta la contribuzione sociale ancora in vigore (attualmente a carico del datore di lavoro) e si deve quindi proporre la sua definitiva fiscalizzazione, e, pur consapevoli che l'esito dipende dal rapporto di forza nel mercato del lavoro, definire, sul piano formale, se essa debba essere a favore del datore di lavoro o del lavoratore. Bilancia in parte questi argomenti ricordare che

negli anni recenti sono state sensibilmente aumentate, nell'ambito dell'Irpef, provvidenze (bonus Renzi e successive modifiche) ad esclusivo favore del reddito da lavoro dipendente, anche se a queste ha fatto contrappeso, per le altre categorie di reddito, la concessione di generosi sistemi di definizione forfetaria del reddito. Si tratta dunque di un intricato groviglio di misure e di interessi, che non è facile sciogliere. L'esito è comunque, una squilibrata distribuzione degli effetti, di cui si dovrà tenere conto in fase di realizzazione della riforma.

3.6. Clausola di salvaguardia e periodo di transizione

Le questioni toccate nei paragrafi precedenti riguardano il disegno dell'AUUF a regime. La Legge delega introduce la possibilità di scelta del regime di maggior favore. Il Gruppo osserva che la possibilità che nuclei possano fruire di benefici inferiori a quelli offerti dalle prestazioni vigenti sia da ricondurre principalmente ad una poco razionale distribuzione delle prestazioni attuali. Tuttavia, è condivisa la consapevolezza che un elevato numero di nuclei che subiscono riduzioni delle prestazioni, soprattutto se in misura significativa, rappresenta un problema di rilievo politico. In particolar modo visto che il fenomeno si concentra in segmenti ben definiti della società, come nel caso in esame, in nuclei con reddito prevalente di lavoro dipendente. Per tenere conto di questo *trade-off*, il Gruppo ritiene che, come soluzione di *second best*, vada contemplata una clausola di salvaguardia per gli attuali percettori delle misure assorbite nell'AUUF, consentendo l'opzione per la prestazione (vigente o nuova) più favorevole. La clausola dovrebbe però essere transitoria (3-5 anni) per evitare il rischio che anche questa riforma si traduca nella semplice aggiunta di un nuovo schema ai farraginosi istituti esistenti, complicando ulteriormente il quadro del sistema di *tax-benefit*. Particolare attenzione dovrà essere inoltre posta nella non semplice disciplina attuativa, che richiede un coordinamento attento tra Agenzia delle entrate e Inps, sollevando le famiglie da costi amministrativi.

3.7. Monitoraggio e valutazione

Il Gruppo ritiene necessario accompagnare la proposta con indicazioni riguardanti il monitoraggio e la valutazione nel tempo degli effetti dell'AUUF rispetto agli obiettivi dichiarati. Il testo della Legge delega offre un'opportunità per un'attività di monitoraggio iniziale laddove prevede la possibilità di inserire correttivi all'Assegno entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore (art 5, comma 2). Si rileva, tuttavia, che la Legge delega non prevede stanziamenti ad hoc per attività di monitoraggio e valutazione della misura. Sarebbe auspicabile evitare un ennesimo organismo di monitoraggio e valutazione, rimandando tale importante attività ai già costituiti Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e Osservatorio Nazionale per la Famiglia.

4. Descrizione delle proposte e loro effetti distributivi

Le proposte di riforma che vengono qui esposte assumono come vincolo di bilancio un impiego di risorse pari a circa 20 mld, che hanno come fonte di finanziamento circa 14,2 mld reperiti dall'abolizione di istituti esistenti (vedi Tabella 3), e circa 6 mld di nuove risorse, la cui disponibilità è stata già parzialmente assicurata per il 2021 e promessa per gli anni a venire. Si tratta di un budget di dimensioni rilevanti che consente di ampliare l'impegno in queste politiche nell'ordine del 45-50%.

Al fine di argomentare adeguatamente le soluzioni da noi proposte è utile prendere le mosse dalla caratterizzazione delle maggiorazioni.

Il primo aspetto da considerare è la misura dell'assegno destinato a un figlio minore o a un figlio maggiorenne che abbia al massimo 21 anni e sia impegnato in formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, un tirocinio, un'attività lavorativa limitata o scarsamente retribuita, nel servizio civile

universale, oppure ancora registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro.

La misura *assoluta* degli assegni a questi due gruppi di figli può essere definita solo tenendo conto delle altre condizionalità e del rispetto del vincolo di bilancio. Con riguardo invece alla dimensione *relativa* dell'assegno tra i due gruppi, in tutte le proposte qui presentate si è quantificata la riduzione dell'assegno del figlio maggiorenne in formazione nella misura del 40% rispetto a quello minorenni.

La Legge delega richiede esplicitamente un assegno più ampio per il terzo figlio a carico e i successivi. La misura di queste maggiorazioni è stata fissata nelle proposte qui presentate in 300 euro all'anno: un importo non molto elevato, giustificato dal fatto che l'AUUF, come già argomentato, non deve essere inteso come misura di contrasto della condizione di povertà, in cui, come noto, versano più frequentemente nuclei con tre o più minori. Inoltre, una misura più ampia renderebbe ancor più stridente la contraddizione tra misura dell'assegno e dimensione del nucleo familiare sulla base delle più diffuse scale di equivalenza, inclusa quella dell'ISEE. Si stima che questa maggiorazione riguardi quasi 700 mila famiglie.

La Legge delega prevede una maggiorazione per figli a carico disabili. Qui si è scelta una misura del 50%, che coincide con quella massima prevista dalla delega. Limiti relativi alla base statistica del nostro lavoro hanno impedito di modellare accuratamente. In particolare, la fonte dati utilizzata non permette di definire con precisione il livello di disabilità (ad esempio, disabilità media o grave) di una persona¹⁵. In ogni caso, il numero di famiglie che dovrebbe ricevere questa maggiorazione non è ampio e quindi tale da influire in modo significativo sul vincolo di bilancio complessivo.

Infine, la Legge delega prevede che abbiano diritto a una maggiorazione anche i nuclei in cui la madre ha un'età al più uguale a 21 anni. Non essendo specificato alcun importo nella Legge delega, abbiamo ipotizzato che questa maggiorazione si concretizzi in un aumento fisso dell'importo (ossia che prescindere dal numero di figli) pari a 1000 euro. Ipotesi alternative non modificherebbero significativamente il vincolo di bilancio e gli effetti distributivi, poiché le famiglie interessate da quest'ultima maggiorazione dovrebbero essere circa 100 mila.

Le ipotesi fatte sono replicate nel riquadro che segue:

Assegno per figlio maggiorenne a carico	<input type="checkbox"/> 40% rispetto al figlio minorenni
Maggiorazione terzo figlio e successivi	+300 euro annui per ogni figlio oltre al secondo
Maggiorazione per figli disabili	+50%
Maggiorazione per nucleo con giovane madre	+1000 euro annui

4.1. *Second earner*

Oltre alle maggiorazioni illustrate la Legge delega fornisce un'indicazione riguardante i nuclei in cui sia presente un *second earner*, suggerendo un disegno dell'assegno che non penalizzi la produzione di reddito e la partecipazione al mercato del lavoro.

Il suggerimento appare rilevante. Un effetto di scoraggiamento si manifesterebbe in misura tanto più intensa quanto più ampia fosse la fascia interessata dalla selettività, vale a dire dal riferimento all'Isce per la definizione dell'importo dell'assegno. Di tale aspetto, come si vedrà, si tiene conto nel delineare la proposta caratterizzata appunto da una selettività moderata.

¹⁵ Si ricorda inoltre che, nella letteratura che attiene la metodologia delle rilevazioni statistiche, è nota la difficoltà di rilevare con esattezza un'informazione senz'altro delicata come la presenza di una disabilità.

È utile ricordare che le famiglie interessate dalla riforma che hanno al loro interno un *second earner* sono circa 4 milioni (il 52% del totale di famiglie interessate dalla riforma) e, stante le caratteristiche dell'occupazione femminile in Italia, tendono a concentrarsi soprattutto nei decili più alti della distribuzione ISEE. L'adozione di una maggiorazione significativa e generale degli assegni per il *second earner* potrebbe rivelarsi costosa. Ad esempio, una maggiorazione di 1000 euro annui amplierebbe il costo della riforma di circa 3,1 miliardi di euro (inferiore ai 4 miliardi poiché la maggiorazione viene ridotta dal *décalage* dell'assegno illustrato in precedenza). Nelle simulazioni che presentiamo nel prosieguo *non* si è tuttavia introdotta alcuna esplicita maggiorazione per il *second earner*.

Sulla base di queste assunzioni e del vincolo di bilancio complessivo (20-21 mld) si illustrano ora alcune simulazioni che riguardano fondamentalmente due diversi modelli di AUUF:

- un assegno universale di importo fisso per ciascun figlio corredato dalle maggiorazioni sopra illustrate;
- un assegno che, oltre ad un certo livello di Isee del nucleo, decresce gradualmente sino al raggiungimento di un livello inferiore, per mantenersi poi costante. La selettività così introdotta, come si mostrerà in dettaglio, è comunque di misura *moderata*, nel rispetto del principio universalistico argomentato nel capitolo precedente.

4.2. Assegno universale di importo fisso

Il primo caso considerato riguarda un modello non selettivo, che esclude il ricorso alla prova dei mezzi. Si tratta di un *benchmark*, che, se applicato nel modo più radicale, risulterebbe molto distante dalle indicazioni della Legge delega (“l'ammontare dell'assegno di cui al comma 1 è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica”). L'esame di questo caso è tuttavia utile perché consente di saggiarne la plausibilità rispetto ai vincoli di bilancio. La sua adozione, auspicabile da parte di alcuni membri del Gruppo per ragioni di principio, presenterebbe vantaggi di semplificazione nell'applicazione sotto molteplici punti di vista, a costo, tuttavia, di un ridimensionamento *ceteris paribus* della misura dell'assegno rispetto a quella conseguibile nell'ipotesi in cui venga considerata una qualche misura di selettività.

Secondo le stime del modello di micro-simulazione, un assegno universale fisso (con relative maggiorazioni) compatibile con il vincolo di bilancio di 20 miliardi, risulta pari a 1735 euro annui (145 euro al mese) per ogni figlio minorenni e a 1041 (87 euro al mese) euro per ogni figlio maggiorenne.

Nella Tabella 7 sono presentate le informazioni essenziali per valutare questa riforma: costo complessivo, numero di beneficiari, importi medi (ma in alcuni casi anche valori mediani¹⁶) per tutte le famiglie e per alcune tipologie delle stesse, e per quintili di Isee, affiancati ai corrispondenti valori delle prestazioni vigenti.

Rispetto alle prestazioni medie vigenti l'assegno universale consentirebbe di aumentare leggermente la platea di nuclei beneficiari (verrebbero incluse quelle famiglie con figli a carico che sono attualmente escluse dalle prestazioni vigenti, per lo più per motivi di incapacità e di assenza di reddito da lavoro dipendente, vedi Tabella 4) e di registrare un incremento delle prestazioni medie del 46% (23% per quelle mediane). Questo incremento del beneficio favorisce soprattutto le famiglie con almeno due figli a carico.

¹⁶ L'informazione fornita dai valori mediani - che presenta spesso differenze non piccole rispetto ai valori medi - è spesso superiore a quella fornita dai valori medi, più influenzati da valori asimmetrici imputabili alla presenza delle maggiorazioni.

**Tabella 7. Confronto tra Assegno universale di importo fisso
(1735 euro per minore e 1041 euro per maggiorenne + maggiorazioni)
e Prestazioni vigenti**

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno con importo fisso	Variazione percentuale
COSTO (miliardi di euro)	12,9	20,0	55%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,2	7,6	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1798	2625	46%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1410	1735	23%
Importo medio per famiglia con ...			
1 solo figlio minorenni	1188	1746	47%
1 solo figlio maggiorenne	850	1057	24%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2059	3303	60%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3752	5307	41%
Quintili di Isee (valori medi)			
1	2672	2966	11%
2	2201	2706	23%
3	1791	2620	46%
4	1401	2405	72%
5	1053	2430	131%
Quanti nuclei perdono (milioni)	-	1,33	-
Quanto perdono all'anno (mediana (euro))	-	-502	-
Quanti nuclei guadagnano (milioni)	-	6,30	-
Quanto guadagnano all'anno (mediana)(euro)	-	1041	-

In generale l'incremento percentuale delle prestazioni favorisce i quintili di Isee più elevati. Le famiglie nell'ultimo quintile registrerebbero, ad esempio, un aumento della prestazione media annua del 131%¹⁷.

La maggiore generosità di questo assegno unico, rispetto alle prestazioni vigenti, porterebbe a circa 6,3 milioni di famiglie un "guadagno" mediano annuo (la mediana è forse un indicatore più appropriato della media per apprezzare queste variazioni) pari a 1041 euro. Si manifesterebbero, tuttavia, anche un certo numero di casi in cui l'importo del nuovo assegno risulterebbe inferiore alle prestazioni vigenti: circa 1,33 milioni, con una perdita mediana annua di 502 euro. Quasi tutti (il 92%) i nuclei che subirebbero una decurtazione dell'assegno hanno come reddito prevalente quello da lavoro dipendente.

4.3. Assegno di importo variabile con moderata selettività

La seconda riforma qui proposta – più in armonia della precedente con lo spirito della Legge delega, che contempera l'universalismo dei beneficiari con un moderato grado di selettività- considera un importo dell'assegno costante pari a **1930 euro all'anno (161 euro al mese) per ciascun figlio minorenni e a 1158 euro all'anno (97 euro al mese) per ciascun figlio maggiorenne fino ad un livello di Isee pari a 30 mila euro** (oltre alle maggiorazioni). **A partire da 30mila euro di ISEE, il valore dell'assegno decresce** in modo non lineare sino a 52mila euro, con una concavità verso il basso che tende a tutelare maggiormente i nuclei con ISEE meno elevato. **Oltre 52 mila euro di ISEE, l'assegno resta costante a 800 euro all'anno (67 euro al mese) per ciascun figlio minorenni a carico e a 480 euro all'anno (40 euro al mese) per ciascun figlio maggiorenne.** In conclusione, dunque, l'importo annuale dell'AUUF è sempre compreso tra 800 e 1930 euro (67 e 169

¹⁷ Per chi ritenesse inappropriato fornire un assegno ai nuclei molto benestanti (ad esempio con Isee superiore a 53 mila euro, di poco superiore al valore iniziale della soglia del decimo decile) può essere di interesse conoscere che l'azzeramento dell'assegno oltre tale limite potrebbe consentire un risparmio di 800 milioni.

euro al mese) per ogni figlio minorenni e tra 480 e 1158 euro (40 e 96 euro al mese) per ogni figlio maggiorenne¹⁸.

Nello specifico, l'andamento dell'assegno può essere espresso dalla formula che segue:

$$\left\{ \begin{array}{ll}
 AUUF & \text{se } ISEE \leq 30000 \\
 AUUF \cdot \alpha + AUUF \cdot (1 - \alpha) \cdot \frac{40000 - ISEE}{40000 - 30000} & \text{se } 30000 < ISEE \leq 40000 \\
 AUUF \cdot \alpha \cdot \frac{52000 - ISEE}{52000 - 40000} & \text{se } 40000 < ISEE \leq 52000 \\
 800 & \text{se } ISEE > 52000
 \end{array} \right.$$

$AUUF \in [800; 1930]$ per minorenni o $AUUF \in [480; 1158]$ per maggiorenne

Indichiamo questa riforma come *moderatamente selettiva*, in quanto un ISEE pari a 30mila euro corrisponde al livello medio dell'ottavo decile della distribuzione delle famiglie interessate dalla riforma (vedi Tabella A1 in Appendice). In questo senso, la riforma risulta comunque caratterizzata da un grado accentuato di universalità.

Una struttura di prestazioni di questo tipo consente di rispettare il vincolo di bilancio di 20 miliardi di euro (v. Tabella 8 per gli importi annuali e Tabella A2 in Appendice per gli importi mensili). Rispetto alla simulazione *benchmark* di assegno universale con importo fisso, quello moderatamente selettivo qui considerato è più generoso, se si guarda al valore mediano (1930 vs 1735 euro della Tabella 7)¹⁹. Esso favorisce tutti i quintili di ISEE, con incrementi superiori alla media per il terzo e il quarto quintile. Viene poi ridimensionato l'incremento medio per i nuclei appartenenti all'ultimo quintile (24% vs 131% della Tabella 7).

¹⁸ Nell'ipotesi di attribuire ai figli maggiorenni a carico un importo pari a quello dato ai figli minorenni (ossia un importo massimo di 1930 euro e minimo di 800 euro l'anno per figlio), il costo della riforma salirebbe a 21,5 miliardi di euro. Si avrebbe una riduzione del numero dei nuclei che perdono con la riforma, che scende a un milione di unità circa. Per riportare questa eventuale misura all'interno dei vincoli di bilancio dati, sarebbe necessario ridurre l'importo massimo di AUUF per figlio a carico a 1790 euro.

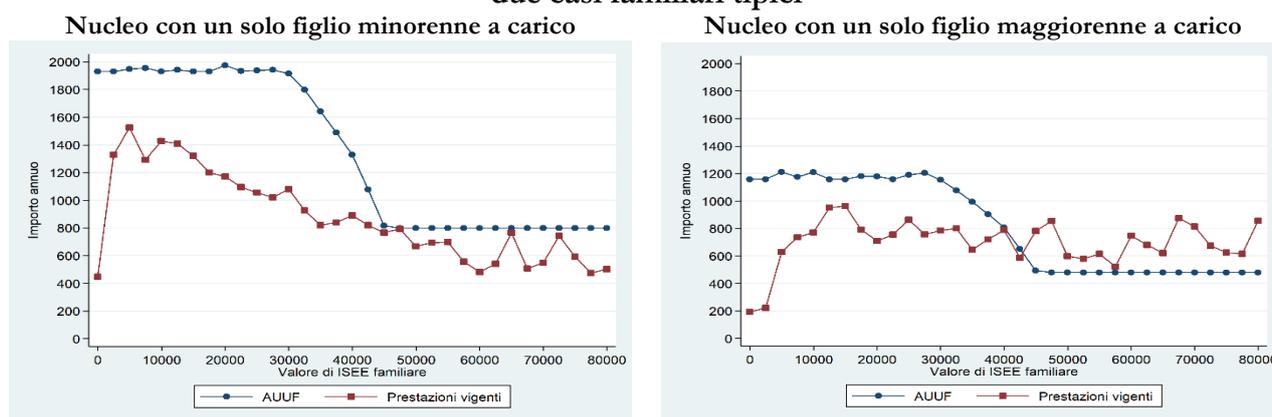
¹⁹ L'AUUF moderatamente selettivo risulta invece appena meno generoso di quello con importo fisso se si guarda al valore medio delle prestazioni che si andrebbero potenzialmente ad erogare, poiché in questa misura gli importi più alti ricevuti dalle famiglie con ISEE basso non riescono a compensare del tutto il ridotto beneficio destinato alle famiglie con dei valori di ISEE più elevati. Questa dinamica tende, per l'appunto, a ridurre l'importo medio della prestazione stessa.

Tabella 8. Confronto tra Assegno universale variabile moderatamente selettivo (1930 euro annuo per minore, 1158 euro per maggiorenne + maggiorazioni) e Prestazioni vigenti

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno con importo variabile	Variazione percentuale
COSTO (miliardi di euro)	12,9	20,0	55%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,2	7,6	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1798	2620	46%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1410	1930	37%
Importo medio annuo per famiglia con ...			
1 solo figlio minorenni	1188	1730	46%
1 solo figlio maggiorenne	850	1009	19%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2059	3293	60%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3752	5423	45%
Quintili di ISEE (valori medi)			
1	2672	3290	23%
2	2201	3006	37%
3	1791	2911	63%
4	1401	2597	85%
5	1053	1308	24%
Quanti nuclei perdono (milioni)	-	1,35	-
Quanto perdono all'anno (mediana) (euro)	-	-381	-
Quanti nuclei guadagnano (milioni)	-	6,28	-
Quanto guadagnano all'anno (mediana) (euro)	-	1046	-

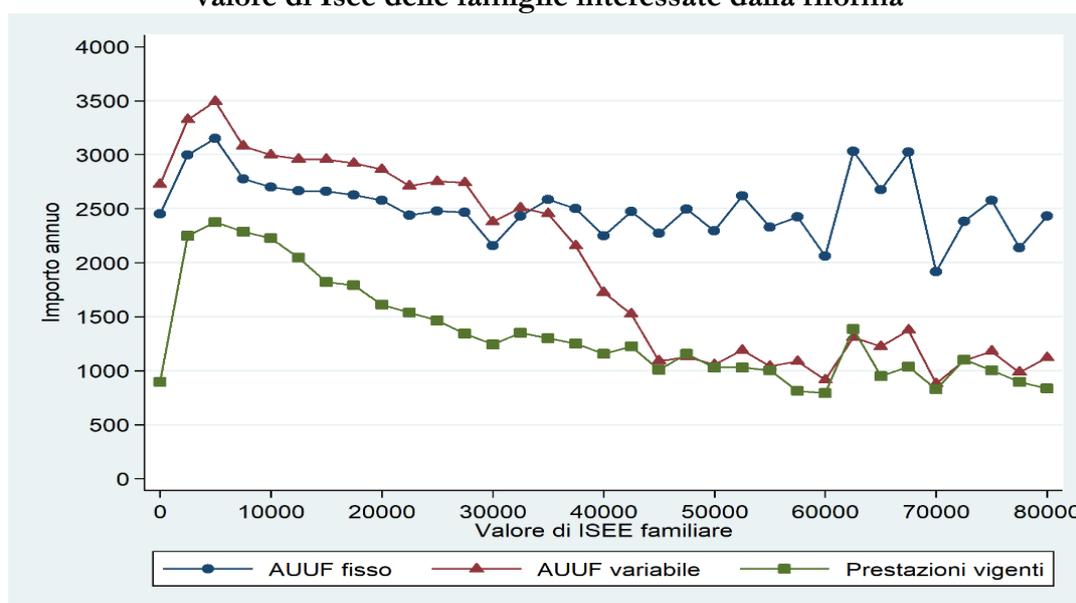
La Figura 3 rappresenta l'andamento dell'assegno per due particolari, ma significative, tipologie familiari che consente di apprezzare più chiaramente la dinamica dell'assegno al variare dell'ISEE. Dal confronto delle due sotto-figure emerge con evidenza il diverso effetto della riforma sui nuclei con figli minorenni e maggiorenni a carico.

Figura 3. Assegno con importo variabile e Prestazioni vigenti lungo la distribuzione ISEE per due casi familiari tipici



È inoltre possibile cogliere la “progressività” dell'assegno con importo variabile nella Figura 4 ove si fa un confronto con le prestazioni vigenti e con l'assegno con importo universale fisso descritto nel paragrafo precedente.

Figura 4. Assegno universale fisso, Assegno con importo variabile e Prestazioni vigenti per valore di Isee delle famiglie interessate dalla riforma



Nota: Con riguardo all’AUUF con importo fisso, le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISEE sono associate al diverso numero di figli minorenni/maggiorrenni o di figli con disabilità a carico (o alla presenza di una giovane madre) che caratterizzano le famiglie in ciascun “punto” della distribuzione.

Anche in questo disegno dell’AUUF, il numero dei nuclei che avranno un assegno inferiore alle prestazioni vigenti è piuttosto elevato: si tratta di 1,35 milioni di nuclei con una perdita annua mediana di 381 euro (vedi Tabella A3 e Figura A1 in Appendice per una ripartizione delle famiglie che perdono per decile di ISEE e dei benefici guadagnati/persi dalle famiglie lungo la distribuzione). Si tratta di un aspetto che merita un approfondimento.

I nuclei che perdono più di frequente (Tabella 9), con l’esclusione delle famiglie con due minorenni e un maggiorenne a carico, sono quelli con almeno tre figli a carico (tra minorenni e maggiorenni)²⁰. Da segnalare anche quelle con un solo figlio maggiorenne a carico, dove il 30,4% perderebbe con la riforma. Si tratta di configurazioni familiari numericamente minoritarie, ma che vanno tenute presenti.

Tabella 9. Percentuale di famiglie svantaggiate nel passaggio all’Assegno con importo variabile per numero di figli a carico

Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
	0	1	2 o più	
0	-	30,4%	6,8%	28,3%
1	16,8%	7,0%	7,1%	14,9%
2	13,1%	12,6%	42,1%	13,2%
3 o più	30,9%	60,5%	100,0%	32,6%
Totale	16,5%	22,2%	10,2%	17,7%

La Tabella 10 indica invece il numero di nuclei che perdono in relazione al reddito prevalente familiare. L’87% dei nuclei che subiscono una riduzione delle prestazioni ha come fonte prevalente di reddito il lavoro dipendente.

²⁰ A causa della scarsa numerosità campionaria, comunque, è opportuno ricordare che le percentuali riguardanti nuclei familiari con un numero elevato di figli a carico potrebbero non essere statisticamente robuste.

Elaborazioni sull'insieme dei nuclei svantaggiati dalla riforma mostrano che le perdite si concentrano su alcune tipologie familiari piuttosto precise. Piccole perdite si registrano per nuclei con percettori di reddito di poco superiori all'area dell'incapienza, dove la detrazione per figli a carico comincia a giocare il suo ruolo di azzeramento dell'Irpef dovuta. I casi di perdite maggiori sono riconducibili di solito a tre gruppi di famiglie: quelle con molti figli a carico che spesso ottengono la detrazione di 1200 euro per nuclei con almeno 4 figli, quelle che ricevono l'assegno per famiglie con almeno 3 figli, e quelle con minori in condizioni di disabilità, per le quali l'assegno al nucleo familiare può essere molto elevato. Si tratta di casi meritevoli di attenzione e che potrebbero richiedere un disegno più complesso della forma finale che l'assegno unico assumerà. Riteniamo comunque che le simulazioni che sono qui presentate rispecchino bene gli effetti distributivi complessivi a regime di un assegno che incorpori correzioni specifiche per almeno alcuni di questi casi particolari (gli effetti negativi della abolizione dell'assegno per famiglie con almeno tre figli dovrebbero ad esempio essere assorbiti dal Reddito di Cittadinanza).

Tabella 10. Nuclei avvantaggiati e svantaggiati dalla riforma per reddito prevalente familiare

Reddito prevalente familiare	Famiglie beneficiarie		Famiglie avvantaggiate		Famiglie svantaggiate	
	Totale (milioni)	Comp. %	Totale (milioni)	Guadagno medio (euro)	Totale (milioni)	Perdita media (euro)
Lavoro dipendente	5,46	71,5%	4,29	1030	1,17	-585
Lavoro autonomo	1,54	20,2%	1,43	1720	0,11	-418
Pensione o altro	0,64	8,3%	0,56	1677	0,08	-511
Totale	7,63	100,0%	6,28	1245	1,35	-567

4.4. La clausola di salvaguardia

Anche se *non* è il profilo principale sotto cui giudicare una riforma, la presenza di nuclei svantaggiati rappresenta un punto problematico. Come si è detto, ma giova ripeterlo, se il disegno degli istituti vigenti è poco razionale, è del tutto naturale che una riforma possa produrre “perdenti”. Ciò è inevitabile a parità di vincolo di bilancio; è forse più preoccupante nel caso di una riforma che in media eleva di quasi il 50% l'impegno finanziario e soprattutto se riguarda in misura non irrilevante nuclei in condizione economica modesta.

Il problema meriterebbe approfondimenti che non riteniamo opportuno affrontare in questo documento, ma sono immaginabili molteplici soluzioni di compensazione per il periodo di transizione: tra un *phase-out* per chi ci perde (in prevalenza lavoratori dipendenti) e un *phase-in* per chi ci guadagna (in prevalenza incapienti e lavoratori autonomi), bilanciando i costi di una transizione verso un nuovo assetto a regime; o anche compensazioni limitate alle componenti più disagiate dei nuclei perdenti.

Per ora, qui, affrontiamo il caso limite: una compensazione integrale delle perdite, consentendo al nucleo beneficiario di optare, tra nuovo assegno e prestazioni vigenti, per il regime più favorevole (salvaguardia al 100%). Un tale dispositivo farebbe però aumentare il costo dell'AUUF nella prima fase di attuazione, o, a saldi immutati, diminuire l'importo unitario dello stesso.

Le stime che seguono si riferiscono all'AUUF moderatamente selettivo.

4.5. Clausola di salvaguardia con un AUUF mediamente selettivo

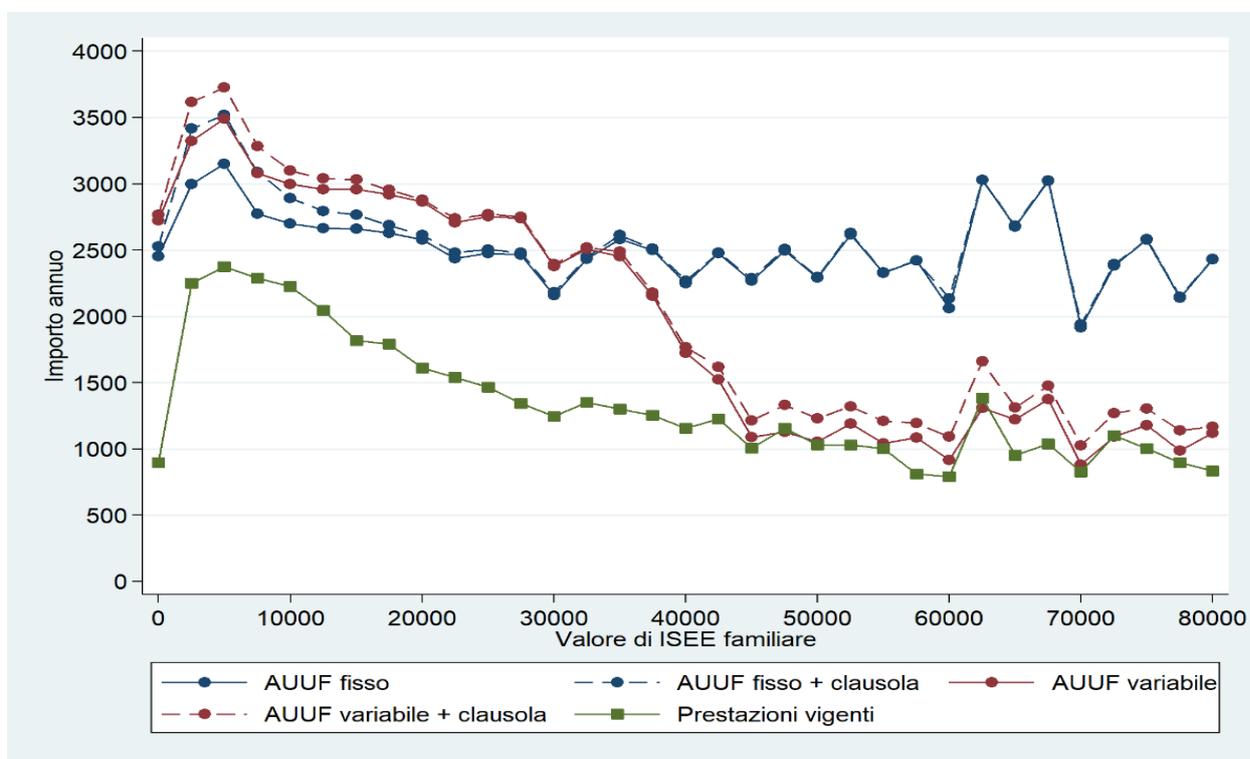
La clausola di salvaguardia al 100% avrebbe un costo di 0,8 miliardi e porterebbe la spesa totale a 20,8 miliardi di euro. Essa andrebbe a favore delle famiglie più povere, ma eleverebbe in modo rilevante anche l'importo medio dell'assegno per le famiglie nella parte destra della distribuzione e, in particolare,

di quelle con un valore di ISEE superiore ai 45 mila euro (v. Figura 5 ove è rappresentata anche l'andamento dell'assegno per la riforma con importo fisso con e senza clausola di salvaguardia al 100%).

La Tabella 11, dalla struttura identica alle Tabelle 7 e 8 già illustrate, fornisce gli elementi essenziali della riforma. Per ricondurre la proposta entro il vincolo di bilancio sarebbe necessario **ridurre l'assegno di base per i figli minori a 1835 euro annui (153 euro al mese) e, di conseguenza, quello dei maggiorenni a 1101 euro annui (92 euro al mese)**. Questa nuova proposta con annessa clausola di salvaguardia, rispetto alla moderatamente selettiva senza clausola, illustrata nella Tabella 8, produrrebbe un miglioramento del 46%, rispetto alla media, delle prestazioni vigenti (32% sulla mediana); la clausola di salvaguardia migliorerebbe le famiglie che risiedono nel 20% più povero e nel 20% più "ricco" della popolazione (nonché quelle con un solo figlio maggiorenne a carico)²¹.

La Figura 5 confronta per livelli di ISEE le medie degli assegni di tutte le riforme, con e senza clausola di salvaguardia, considerate in questo Rapporto.

Figura 5. Impatto della clausola di salvaguardia su importi annui medi dell'AUUF lungo la distribuzione ISEE delle famiglie interessate dalla riforma



²¹ L'eventuale azzeramento dell'assegno per i nuclei con Isee superiori a 53 mila euro porterebbe un risparmio di spesa di soli 260 milioni.

Tabella 11. Confronto tra Assegno moderatamente selettivo con clausola di salvaguardia (1835 euro annui per minore, 1100 euro annui per maggiorenne), Assegno moderatamente selettivo senza clausola di salvaguardia (1930 euro annui per minore, 1158 euro annui per maggiorenne) e Prestazioni vigenti

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno senza clausola	Assegno con clausola	Var. % assegno con clausola su prestazioni vigenti
COSTO (miliardi di euro)	12,9	20,0	20,0	55%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,2	7,6	7,6	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1798	2620	2622	46%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1410	1930	1856	32%
Importo medio <i>annuo</i> per famiglia con ...				
1 figlio minorenni	1188	1730	1722	45%
1 figlio maggiorenne	850	1009	1091	28%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2059	3293	3216	56%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3752	5423	5538	48%
Quintile ISEE = 1	2672	3290	3422	28%
Quintile ISEE = 2	2201	3006	2989	36%
Quintile ISEE = 3	1791	2911	2826	58%
Quintile ISEE = 4	1401	2597	2492	78%
Quintile ISEE = 5	1053	1308	1393	32%

Nelle valutazioni emerse nel confronto interno al Gruppo vi è un orientamento comune sulla necessità di contemplare una clausola di salvaguardia abbastanza ampia che potrebbe restare in vigore in via temporanea per un numero di anni da 3 a 5. La clausola di salvaguardia potrebbe anche essere solo parziale, anche se il costo addizionale complessivo, come detto non sembra particolarmente elevato (0,8 miliardi)²².

5. Altri suggerimenti riguardanti istituti con i quali esistono relazioni di interdipendenza

La riforma dell'AUUF ha significative interdipendenze con altri aspetti del sistema fiscale e degli istituti del welfare di trasferimento monetario. Di alcune di esse la Legge delega mostra di avere consapevolezza, di altre è comunque necessario tenere conto. In questo capitolo finale si pongono alcuni problemi tra i numerosi che sarebbe necessario affrontare.

5.1. Relazione tra AUUF e Rdc

La Legge delega prevede (Art.1 lett. d): "L'assegno di cui al comma 1 è pienamente compatibile con la fruizione del reddito di cittadinanza, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, ed è corrisposto congiuntamente ad esso con le modalità di erogazione del reddito di cittadinanza. *Nella determinazione dell'ammontare*

²² Se si decidesse di escludere le famiglie che compongono l'ultimo quintile di ISEE dalla clausola di salvaguardia si potrebbero realizzare risparmi di spesa pari a 170 milioni di euro che potrebbero consentire di elevare gli assegni base (della proposta di assegno con clausola di salvaguardia che rispetta il vincolo di bilancio) per minori a 1855 euro e maggiorenni a 1113 euro.

complessivo si tiene eventualmente conto della quota del beneficio economico del reddito di cittadinanza attribuibile ai componenti di minore età presenti nel nucleo familiare, sulla base di parametri della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 4 del 2019⁹.

Il Gruppo non condivide la parte della delega, qui posta in corsivo. Non si vede perché, mentre per le altre famiglie l'assegno si aggiunge al reddito familiare complessivo, nel caso dei più poveri, e per questo beneficiari di RdC (che sostituisce reddito assente per soddisfare bisogni essenziali e non ha obiettivi di sostegno alla genitorialità o di valorizzazione della presenza di figli), invece dal RdC debba venir sottratta la quota parte destinata ai minori per essere sostituita dall'AUUF. Nel momento in cui alle famiglie si riconosce un sostegno economico aggiuntivo al reddito disponibile qualunque esso sia, operare una sostituzione tra RdC e AUUF nel caso di figli minorenni appare un atteggiamento punitivo e creatore di iniquità. Della fruizione del RdC si deve quindi tenere conto nel momento della definizione della condizione economica ai fini dell'AUUF, senza alcuna decurtazione del RdC.

Sempre con riguardo alla selettività si rammenta la difformità dei criteri presenti nella disciplina del RdC e dell'AUUF (attraverso l'adozione dell'Isee per quanto riguarda le caratteristiche della scala di equivalenza implicite nei due istituti). Il Gruppo ritiene che le soluzioni meno razionali ed eque siano quelle attualmente adottate all'interno della disciplina del RdC e che quindi in quella sede vadano ricercate.

5.2. AUUF e residui istituti vigenti

La riforma, come illustrato nel capitolo primo, mantiene in vigore parti di istituti vigenti, lasciando un quadro delle misure residue alquanto disordinato.

Nel caso degli assegni al nucleo familiare, restano in vigore quelli che affluiscono a nuclei in cui non siano presenti minori. È chiaro che tale residuo trova giustificazione solo in una logica di contrasto alla povertà e quindi dovrebbe essere riassorbito all'interno della disciplina del RdC.

Per quanto riguarda l'Irpef, restano in vigore le detrazioni per coniuge a carico, per altri familiari a carico diversi da figli e le detrazioni relative a figli fiscalmente a carico con età 18-21 non impegnati in studio/formazione e a figli fiscalmente a carico con età superiore a 21 anni. È indubbio che sotto il profilo della razionalità del disegno dell'imposta progressiva sul reddito, il varo dell'AUUF crei problemi ad una corretta definizione del principio di equità orizzontale (a parità di reddito imponibile, imposta diversa per contribuenti con diversa composizione familiare) nell'ambito dell'Irpef, dato che sottrae alla realizzazione di questo principio una componente molto rilevante costituita dalla presenza di gran parte dei figli. L'auspicata riforma dell'Irpef dovrebbe tenere conto di questi aspetti, valutando la misura ottimale delle detrazioni per figli maggiorenni e altri membri a carico, uniformando le misure delle detrazioni residue.

Con riguardo alla misura della detrazione per il coniuge a carico, l'ammontare attualmente previsto e che permarrà in futuro, meriterà di esser riesaminato tenendo conto di quanto si sarà previsto, in sede di disciplina dell'AUUF, riguardo all'obiettivo, necessariamente in conflitto, di fornire un incentivo alla partecipazione alle forze lavoro del *second earner*.

5.3. Implementazione della clausola di salvaguardia

La realizzazione della clausola di salvaguardia richiede attenzione agli aspetti amministrativi e organizzativi. La raccolta delle informazioni necessarie per effettuare la scelta tra assegno riformato e prestazioni vigenti non può ragionevolmente essere posta a carico del cittadino, che non ha a disposizione in modo completo le informazioni necessarie. È quindi essenziale un coordinamento tra Agenzia delle entrate e Inps per la gestione delle informazioni rilevanti e la loro messa a disposizione tempestiva ai beneficiari dell'assegno.

5.4. Destino della contribuzione sociale vigente

L'istituto degli assegni al nucleo familiare è finanziato, in parte, con una contribuzione sociale di 0,68 punti percentuali a carico del datore di lavoro, il cui gettito è stimato in circa 2 miliardi. Nelle simulazioni presentate in questo Rapporto non ci si è posti il problema del destino di questa contribuzione dopo la riforma. Appare tuttavia evidente che la natura universale dell'AUUF rende tale fonte di finanziamento obsoleta. Una soluzione possibile sarebbe la fiscalizzazione di tale contribuzione a carico del bilancio generale delle AP, nell'ambito di provvedimenti, auspicabili, di riduzione del costo del lavoro. Se si adottasse tale soluzione dovrebbe essere prevista la copertura finanziaria di questa perdita di gettito contributivo. In questa sede non si è tenuto conto di questa eventualità nella definizione del vincolo di bilancio della riforma. In alternativa alla fiscalizzazione, si potrebbe eventualmente prevedere l'introduzione di una forma di contribuzione sociale speciale a carico dei redditi di lavoro autonomo, che, come ricordato, traggono, relativamente, i vantaggi più ampi dalla riforma dell'AUUF. La misura di questa contribuzione aggiuntiva dovrebbe naturalmente essere proporzionata al peso di quella attualmente in vigore per il lavoro dipendente.

Il Gruppo ritiene tuttavia che la soluzione della fiscalizzazione rappresenti l'esito più razionale di questo aspetto del finanziamento. Il grande vantaggio della fiscalizzazione, rispetto alla soluzione contributiva, sta nel fatto che in questo modo l'intera collettività - compresi i pensionati, una categoria peraltro finora più protetta delle altre dalle conseguenze della crisi economica - viene chiamata a partecipare al costo dei figli, non solo i lavoratori. Crescere figli produce infatti esternalità positive per tutta la società, quindi è giusto ed efficiente che tutti contribuiscano.

Appendice

Tabella A1. Valori minimi, medi e massimi di ISEE e reddito familiare equivalente medio per decile di ISEE

Decile	Valore di ISEE			Reddito familiare equivalente medio
	Minimo	Medio	Massimo	
1	0	3.316	5.120	5.209
2	5.122	6.218	7.534	8.234
3	7.535	9.101	10.603	10.951
4	10.608	12.093	13.707	12.652
5	13.710	15.560	17.515	14.695
6	17.518	19.610	21.945	17.275
7	21.955	24.576	27.487	19.516
8	27.492	31.483	36.474	22.021
9	36.502	43.340	52.165	25.099
10	52.293	85.638	483.842	37.120
Totale	0	25.066	483.842	17.268

Nota: I decili di ISEE sono costruiti prendendo a riferimento le sole famiglie interessate dalla riforma AUUF.

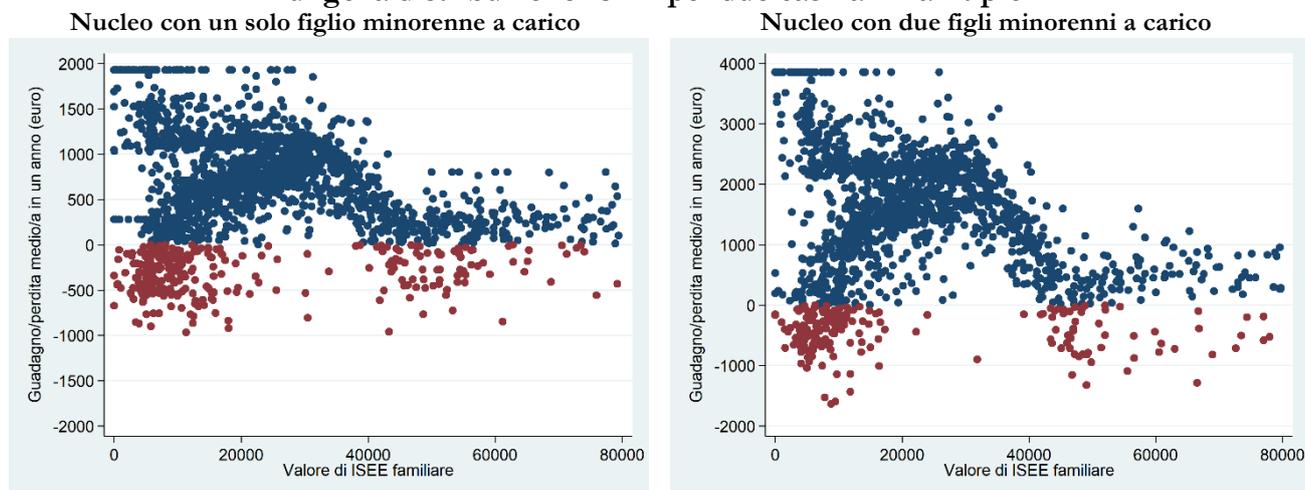
Tabella A2. Confronto tra Assegno universale moderatamente selettivo (161 euro mensili per minore, 97 euro mensili per maggiorenne + maggiorazioni) e Prestazioni vigenti

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno moderatamente selettivo	Variazione percentuale
COSTO (miliardi di euro)	12,9	20,0	55%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,2	7,6	6%
Importo mensile medio per famiglia (euro)	150	218	46%
Importo mensile mediano per famiglia (euro)	118	161	37%
Importo medio <i>mensile</i> per famiglia con ...			
1 figlio minorenni	99	144	46%
1 figlio maggiorenne	71	84	19%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	172	274	60%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	313	452	45%
Quintile ISEE = 1	223	274	23%
Quintile ISEE = 2	183	250	37%
Quintile ISEE = 3	149	243	63%
Quintile ISEE = 4	117	216	85%
Quintile ISEE = 5	88	109	24%
Quanti perdono (milioni di famiglie)	-	1,35	-
Quanto perdono al mese (mediana/euro)	-	-32	-
Quanti guadagnano (milioni di famiglie)	-	6,28	-
Quanto guadagnano al mese (mediana/euro)	-	87	-

Tabella A3. Famiglie beneficiarie dell'assegno con importo variabile per categoria di beneficio e decile di ISEE (milioni di unità e percentuale di riga)

Decile di ISEE	Categoria di famiglia beneficiaria			Totale
	Perdono	Guadagnano	Nuove	
1	0,24 32%	0,34 44%	0,18 24%	0,76 100%
2	0,21 28%	0,48 63%	0,07 10%	0,77 100%
3	0,18 24%	0,56 74%	0,02 3%	0,76 100%
4	0,11 15%	0,61 82%	0,02 3%	0,75 100%
5	0,08 11%	0,66 87%	0,02 2%	0,76 100%
6	0,04 5%	0,70 92%	0,03 3%	0,76 100%
7	0,04 5%	0,72 93%	0,02 2%	0,77 100%
8	0,04 5%	0,72 94%	0,01 1%	0,77 100%
9	0,19 25%	0,56 74%	0,01 2%	0,77 100%
10	0,22 29%	0,49 64%	0,06 8%	0,76 100%
Totale	1,35 18%	5,85 77%	0,44 6%	7,63 100%

Figura A1. Guadagno/perdita annua media registrata dalle famiglie interessate dalla riforma lungo la distribuzione ISEE per due casi familiari tipici



Nota: I pallini blu indicano le famiglie che registrano un vantaggio economico con la riforma, mentre i pallini rossi indicano le famiglie che registrano uno svantaggio con la riforma (AUUF < prestazioni vigenti percepite).