

**Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico in attuazione della relativa Delega (legge 46/2021)
(A.C. 333)**

Audizione CISL

14 dicembre 2021

Assegno unico e universale: una riforma importante da tempo attesa.

La Cisl saluta positivamente la conclusione, che avverrà a breve attraverso l'introduzione dell'Assegno Unico, di un percorso di armonizzazione e potenziamento dei variegati sostegni destinati ai figli indicato nel *Family Act* e portato avanti prima dal Parlamento, con l'approvazione ad ampia maggioranza della Legge Delega lo scorso aprile e successivamente dal Governo attraverso questo schema di decreto legislativo. **E' un processo che come Cisl abbiamo caldeggiato ed appoggiato in tutte le sue tappe successive**, mostrando grande apertura e fornendo quando possibile suggerimenti e contributi fattivi per la sua realizzazione, che talvolta peraltro sono stati apprezzati ed accolti.

La Cisl elaborò e propose uno schema di assegno unico (il NAF) per la prima volta già 14 anni orsono a valle della riforma Visco degli assegni al nucleo familiare, successivamente nel 2005 raccolse le firme e presentò una Legge d'iniziativa popolare che conteneva una proposta aggiornata di tale schema. Infine, **abbiamo presentato il 6 maggio scorso alla Ministra per le pari opportunità e per la famiglia Elena Bonetti una dettagliata proposta di assegno unico e universale** elaborata nella scorsa primavera in base al perimetro delineato nella Legge Delega (testo integrale allegato).

Proprio in virtù di tale impegno, ci saremmo aspettati di poter attuare un percorso concertativo sia politico che tecnico con il Governo per contribuire a delineare al meglio anche lo schema finale di assegno unico e universale ma, per scelta dell'Esecutivo, **questa strada non è stata di fatto intrapresa nella maniera adeguata**, si è piuttosto risolta semplicemente in alcuni incontri consultivi, peraltro distanziati nel tempo e privi delle dettagliate proiezioni sulla nuova misura su cui incardinare i necessari approfondimenti tecnici su cui confrontarsi.

Lo schema di decreto legislativo: impianto positivo ed alcuni punti di criticità

Lo schema in oggetto contiene elementi positivi che fanno il paio con la nostra proposta di Assegno unico ed universale.

Ci riferiamo in particolare alla **struttura dell'Assegno divisa su due componenti: una su "base universale", in ossequio all'omonimo principio indicato nella Legge Delega, e l'altra, più rilevante sulla "componente aggiuntiva" modulata sui richiedenti**, in relazione inversa alla loro situazione economica, in ottemperanza al principio di progressività.

Valutiamo positivamente anche le maggiorazioni per i figli disabili, differenziate come da noi suggerito in base alla gravità della loro condizione, nonché quelle **per le famiglie numerose**,

così come la maggiorazione prevista **per il *second earner***, che riteniamo possa contribuire a ridurre il disincentivo al lavoro che potrebbe contenere una misura così concepita, soprattutto nei confronti dei lavori meno retribuiti o a tempo parziale.

Veniamo invece agli elementi dello schema che a nostro parere presentano criticità.

La prima criticità riguarda la possibilità che col nuovo strumento si possano generare penalizzazioni e quindi insoddisfazioni, da parte dei lavoratori dipendenti, che ricevevano già un sostegno per i figli: l'assegno al nucleo familiare (ANF). Su questo aspetto torneremo più avanti.

La seconda concerne la scelta dell'indicatore col quale definire l'importo del beneficio. Il legislatore nella legge delega aveva avuto l'accortezza di indicare come possibile l'uso "dell'Isee o di sue componenti" allo scopo. Nello schema qui proposto si è scelto di non sfruttare questa flessibilità **proponendo l'intero Isee come indicatore di riferimento.**

A nostro parere si tratta di una scelta da rivedere che rischierebbe di avere serie conseguenze in termini economici per i beneficiari della prestazione, a meno che non sia avviata da subito un'approfondita analisi da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sull'efficacia o meno di tale indicatore per la prestazione in oggetto, che preveda eventuali modifiche correttive al Dpcm 159/2013 che ne regola il funzionamento.

Nel corso di tutti i contatti avuti con l'Esecutivo abbiamo sottolineato con chiarezza che sarebbe stato opportuno utilizzare la sola componente reddituale dell'Isee, l'ISR, per selezionare l'importo del beneficio dell'Assegno unico, così come d'altra parte si è fatto nel recente passato per le due misure di contrasto alla povertà, il Rei e il Reddito di Cittadinanza.

Per entrambe queste misure infatti, introdotte diversi anni dopo la riforma dell'Isee, si è avuta l'accortezza di usare l'indicatore adeguatamente in base alle sue componenti, utilizzando l'indicatore completo solo per l'accesso alla prestazione e la sua parte reddituale per la definizione del beneficio, proprio perché nel caso di un suo utilizzo pieno, per evitare di creare distorsioni, sarebbe stato necessario modificarne il regolamento.

L'Isee è un indicatore che ha assunto negli ultimi anni un'importanza sempre maggiore e ha visto la sua applicazione espandersi notevolmente. L'assegno unico rappresenta tuttavia una misura che interesserà oltre 7 milioni di nuclei familiari con figli, che tra l'altro presentano in parte una condizione reddituale e patrimoniale non sovrapponibile con quella normalmente presente per la maggior parte dei fruitori delle prestazioni sociali oggi soggette ad Isee.

Si tratta dunque di estendere notevolmente l'uso di questo indicatore (oggi i nuclei che chiedono l'Isee sono circa 8 milioni) ed è indubbio che vadano fatte alcune considerazioni sulla sua adeguatezza, giacché non è stato disegnato tenendo conto di una sua possibile applicazione per una prestazione quale quella considerata che assorbe la maggior parte dei nuclei familiari con figli per un periodo piuttosto lungo, pari almeno a 18 anni (nel caso limite nel quale si abbia

un solo figlio e questo intraprenda dopo la maggiore età un'attività lavorativa adeguatamente remunerata, altrimenti per un periodo superiore).

Gli elementi a sfavore di un utilizzo dell'Isee completo, rispetto alla sola componente reddituale sono di varia natura, interessano il breve come il medio e lungo periodo.

Per quanto riguarda il breve occorre considerare che le principali prestazioni assorbite all'interno del nuovo Assegno, le detrazioni fiscali e gli ANF, si basano sul solo reddito (individuale o familiare). Un passaggio improvviso ad un indicatore che include anche il patrimonio, con un peso importante pari al 20%, rischia di determinare dei "costi di transizione" tutt'altro che irrilevanti.

Si pensi come esempio ad una famiglia che ha risparmiato per comperare una casa, piuttosto che ad una famiglia che dispone di una casa più ampia ma per le necessità legate alla sua estensione familiare. Si consideri infine l'enorme sperequazione che esiste sul territorio e talvolta all'interno delle stesse città rispetto alla valutazione delle abitazioni; oppure ad una famiglia che potrebbe aver accumulato un risparmio bancario per ragioni precauzionali, particolarmente in quest'ultimo biennio durante la crisi pandemica. Queste famiglie potrebbero vedere il loro sostegno per i figli largamente ridimensionato rischiando addirittura di risultare penalizzate dal nuovo strumento semplicemente in virtù del loro patrimonio.

Nel medio e lungo periodo vi sarebbe una penalizzazione del risparmio rispetto al consumo nella scelta intertemporale di allocazione del reddito. Infatti una famiglia parsimoniosa che accumula un risparmio bancario, comportamento semmai da incoraggiare rispetto alla solidità familiare e alla tutela dei minori, si troverebbe via via penalizzata negli anni rispetto ad un'altra famiglia che sceglie di consumare tutto il proprio reddito ogni anno.

Vi è infine un'osservazione da fare sull'uso dell'Isee e conseguentemente della scala di equivalenza che sottende all'indicatore. **La scala di equivalenza è concepita in modo da tenere conto non solo dell'ampiezza familiare ma anche delle economie di scala interne alla famiglia. Nel caso del suo utilizzo per l'Assegno unico secondo lo schema indicato però la scala di equivalenza opera al contrario: concede importi proporzionalmente maggiori all'aumentare della numerosità familiare.** Così ad esempio una famiglia con due figli con un determinato reddito, se si trova ad avere un Isee tra 15.000 e 40.000€ riceverà un importo dell'assegno per ogni figlio superiore ad una famiglia con lo stesso reddito ma con un solo figlio in virtù dell'operare della scala di equivalenza. **Di fatto ogni figlio di un nucleo più ristretto otterrebbe meno di ogni figlio di un nucleo più allargato.** Questa scelta può essere sensata e voluta se l'obiettivo è quello di un potenziamento delle nascite, ma occorre domandarsi per quale ragione si è scelto di utilizzare un indicatore che preveda una scala di equivalenza basata su reddito e patrimonio dell'intera famiglia per definire il beneficio di ogni singolo figlio, invece che dell'intero nucleo alterandone per tale via sostanzialmente la bontà di misurazione.

L'altra criticità principale risiede nella scelta di mantenere la progressività del sostegno solo su una parte minoritaria dei nuclei beneficiari. L'assegno unico infatti è costante fino ad un

livello di Isee pari a 15.000€ e secondo le stime al di sotto di tale livello dovrebbe ricadere la metà dei nuclei beneficiari. Poi decresce gradualmente in maniera piuttosto marcata per livelli di Isee superiori ed infine si mantiene costante al di sopra dei 40.000€, dove risiederebbe circa il 17% degli aventi diritto. Questo vuol dire che al di sotto dei 15.000€ non si fa alcuna selezione del beneficio in base alla condizione economica, e che l'importo dell'assegno è stato fissato, dato il vincolo di bilancio, ad un livello base pari a 2.100€ annui, che risulta senz'altro vantaggioso se paragonato alle vigenti prestazioni per coloro che hanno un'Isee che non si discosta di molto dai 15.000€ ma può risultare insufficiente per alcuni nuclei che si trovano ad avere Isee inferiori, in particolare tra i 3.000€ e gli 8000€ circa, che, anche a prescindere dal patrimonio, disponevano già di ANF e detrazioni piuttosto elevate. Si tratta tra l'altro di una zona dove la concentrazione dei beneficiari della misura dovrebbe essere massima. Questa constatazione avrebbe dovuto spingere il governo a disegnare una misura più selettiva, mantenendo la progressività anche nelle fasce basse della distribuzione. Nella proposta elaborata dalla Cisl, ad esempio, solo il primo 20% dei beneficiari avrebbe ricevuto l'importo massimo dell'assegno ma tale importo era fissato su un valore ben superiore (2.400€).

La scelta di mantenere costante l'importo dell'assegno per la metà degli aventi diritto, determina necessariamente un *décalage* del beneficio piuttosto marcato creando un'altra criticità nella parte medio alta della distribuzione: secondo le nostre stime tra i 40.000 ed i 60.000€ di Isee il beneficio medio del nuovo assegno risulterebbe tendenzialmente inferiore (si veda il primo grafico allegato) a quello delle principali prestazioni assorbite (ANF, Detrazioni per figli e Assegno per il terzo figlio). In questa fascia al contrario che in quella bassa, il ruolo del patrimonio nel diminuirne i benefici o accentuarne le perdite sarebbe rilevante, dunque la scelta dell'intero Isee come indicatore di riferimento risulterebbe determinante.

Alla luce di quanto detto, è chiaro che le criticità nel disegno della curva sono strettamente legate alla disponibilità di risorse. Poiché in caso queste ultime fossero state sufficienti a non determinare penalizzazioni per nessuno, si sarebbe trattato semplicemente di una scelta su come ripartire i benefici. **Dalle nostre stime risulta tuttavia che, a fronte di un 82,5% di beneficiari della riforma vi sarebbe circa un 17,5% di nuclei penalizzati, percentuale tutt'altro che irrilevante.** Si tratterebbe di nuclei che magari perderebbero anche importi contenuti, ma se pure considerassimo solo coloro che perdono oltre l'1% del proprio reddito (che comunque per taluni può rappresentare un importo significativo), la percentuale dei nuclei perdenti resterebbe comunque consistente pur riducendosi al 7,9% e tra questi il 6% avrebbe un reddito prevalente da lavoro dipendente (si veda la tabella allegata).

Il previsto meccanismo perequativo, o "clausola di salvaguardia", oltre ad essere limitato copre appieno le eventuali perdite solo per i primi dieci mesi del 2022, mentre negli anni successivi prevede una riduzione della copertura (2/3 nel 2023, 1/3 nel 2024 e nei primi due mesi del 2025), fino alla sua scomparsa nel 2025, ed opera solo per i nuclei con Isee inferiore a 25.000€. Secondo le nostre stime si tratterebbe solo di un terzo dei penalizzati (si veda il

secondo grafico allegato), ma anche prendendo i dati forniti dal governo, verrebbero coperte poco meno del 50% delle famiglie penalizzate!

La Cisl ritiene dunque fondamentale che tale “clausola” venga estesa perlomeno per l’intero triennio comprendendo tutte le famiglie con Isee superiore alla soglia indicata. E’ necessario che la “clausola di salvaguardia” o elemento perequativo agisca automaticamente e non su richiesta eventuale del beneficiario e che il meccanismo di calcolo risulti del tutto trasparente per il cittadino che deve essere messo nelle condizioni di valutare dettagliatamente l’applicazione del conteggio effettuato dall’INPS. Va individuata una procedura “tutelante” da parte dell’Inps, da costruirsi con il contributo dei patronati ed è necessario chiarire chi vigili sulle eventuali penalizzazioni.

Una possibile soluzione per incrementare le risorse a disposizione per attivare una strutturale “clausola di salvaguardia” potrebbe essere quella di introdurre un’apposita aliquota contributiva anche sui lavoratori autonomi analogamente al trattamento vigente con riguardo ai lavoratori dipendenti, che renderebbe anche più equilibrate le fonti di finanziamento.

Facciamo inoltre notare che, sulla base di quanto sperimentato quest’anno con riguardo all’Assegno temporaneo per i figli, vi è stato un numero di richieste inferiore alle attese, per cui si potrebbero determinare risparmi legati ad un simile meccanismo anche per l’Assegno unico e universale. **Chiediamo di reinvestire i conseguenti eventuali risparmi al finanziamento della stessa misura, nonché dei meccanismi volti a limitare le famiglie penalizzate.**

A tale proposito uno degli aspetti positivi nell’uso dell’Isee consiste nel poter disporre della situazione economica completa di chi effettua la domanda, disincentivando al contempo le richieste nel caso vi siano situazioni illecite o nascoste al fisco. Sarebbe dunque un peccato non sfruttare appieno tale vantaggio concedendo la prestazione, seppure al suo livello più basso, anche a coloro che non lo presentano. Sarebbe anche ingiusto nei confronti di quei lavoratori magari con redditi contenuti che si vedrebbero costretti a presentare l’Isee per ottenere benefici non superiori a quelli delle prestazioni assorbite e che vedrebbero percettori di redditi più elevati o con patrimoni sproporzionati prendere una prestazione magari superiore a quella precedente senza bisogno di presentare l’Isee.

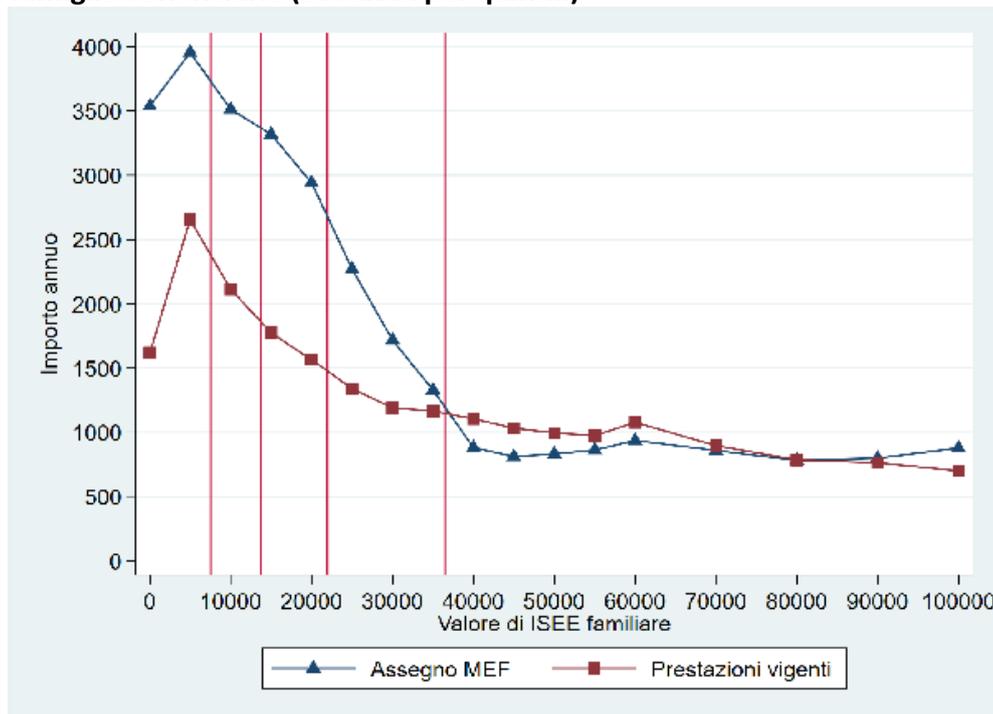
E’ necessario che, almeno per l’anno di introduzione della nuova prestazione venga garantita la liquidazione degli eventuali arretrati nei casi di presentazione dell’Isee successiva alla data della domanda per l’assegno unico e universale.

Segnaliamo inoltre che nello schema di decreto sono affidate all’**Osservatorio nazionale per l’assegno unico e universale delicate funzioni** di analisi, monitoraggio e valutazione dell’impatto. **La composizione di questo organismo però non prevede le Organizzazioni sindacali tra le rappresentanze sociali presenti** e ciò nonostante che la platea dei beneficiari

della misura sia in grande maggioranza costituita da lavoratori dipendenti e che parte del finanziamento derivi dall'Assegno al nucleo familiare.

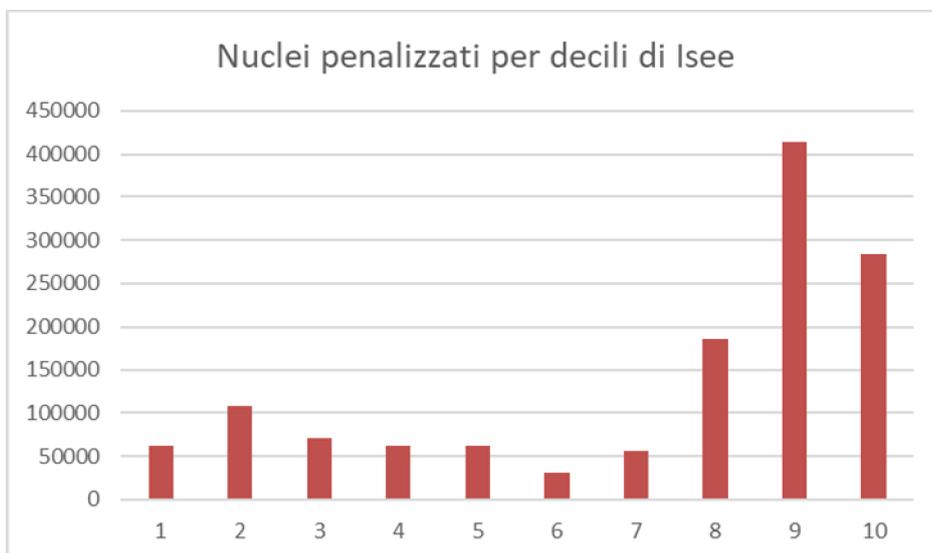
Infine riteniamo che sia fondamentale per il successo della nuova misura favorirne l'accesso a tutte le famiglie e ciò è possibile sia attraverso procedure trasparenti e semplificate, sia sostenendo con risorse adeguate la funzione essenziale di prossimità con le persone svolta da Caf e Patronati.

Importi medi annui stimati delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISEE delle famiglie beneficiarie (suddivisi per quintili)



Stima dei nuclei penalizzati in relazione alla tipologia di reddito prevalente

Assegno unico e universale per i figli			
Reddito prevalente	Numero di famiglie penalizzate		
	Totale	Perdita < 1%	Perdita < 2%
Lavoro dipendente	13,0%	6,1%	2,5%
Lavoro autonomo	2,7%	0,7%	0,3%
Altro	1,8%	1,2%	1,0%
Totale	17,5%	7,9%	3,8%



Decile di ISEE familiare	Valore di ISEE familiare		
	min	mean	max
1	0	2.043	4.307
2	4.328	5.955	7.525
3	7.533	9.098	10.603
4	10.608	12.093	13.707
5	13.710	15.560	17.515
6	17.518	19.610	21.945
7	21.955	24.576	27.487
8	27.492	31.483	36.474
9	36.502	43.340	52.165
10	52.293	85.638	483.842