

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

a cura di Massimo Baldini, Giovanni Gallo e Lorenzo Lusignoli

(chiuso sulla base dei dati a disposizione il 6 maggio 2021)

Introduzione

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

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

Pur delineandone i principi generali, la Legge delega concede invece una certa discrezionalità in vari aspetti attuativi di rilievo della riforma, i quali danno la possibilità di ipotizzare numerosi scenari di riforma (tutti potenzialmente idonei). Questo Rapporto ha come principale finalità quella di presentare le due proposte di riforma pensate dalla Cisl, in linea con il dettato della Legge delega, e di mostrarne le principali caratteristiche distributive nella popolazione in confronto agli istituti attualmente vigenti.

Tutte le stime presentate in questo Rapporto sono frutto di elaborazioni su di un modello *tax-benefit* di micro-simulazione statico¹. Il modello si basa sui dati della componente italiana dell'indagine EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) per l'anno 2017. Il modello prende dunque a riferimento dati pre-pandemia, facendo l'ipotesi semplificativa che la popolazione italiana tra il 2017 e l'anno in cui entrerà a regime l'assegno unico qui discusso rimanga sostanzialmente immutata dal punto di vista demografico ed economico. Altre due importanti ipotesi sono adottate nel modello. La prima è che tutta la popolazione faccia la dichiarazione DSU ai fini ISEE. La seconda è che le prestazioni vigenti simulate nel modello, nonché la nuova misura di assegno unico, vadano a tutte le famiglie che ne hanno diritto (quindi che il tasso di take-up sia pari al 100%).

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

Il Rapporto si suddivide come segue. La Sezione 1 discute le ragioni che sono alla base della riforma con un breve excursus sul percorso che nella Cisl ha condotto attraverso gli anni a proporla e sostenerla. La Sezione 2 presenta una disamina delle risorse finanziarie a disposizione per la riforma: dalle prestazioni vigenti che verranno soppresse alla possibile interazione con il Reddito di Cittadinanza e all'incremento della contribuzione sociale. La Sezione 3 illustra le proposte di riforma avanzate da Cisl in linea con i principi indicati nella Legge delega. La Sezione 4 mostra le principali caratteristiche distributive di ciascuna proposta di riforma, mentre la Sezione 5 fornisce un breve confronto con le altre proposte di riforma attualmente note. La Sezione 6 propone infine alcune riflessioni conclusive sulla riforma.

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

1.1. Un'idea importante che viene da lontano

La Legge che delega il Governo a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale viene approvata a larghissima maggioranza al Senato il 30 Marzo del 2021, ma il percorso che ha condotto fino a questo punto è stato assai lungo e in alcuni frangenti piuttosto tortuoso.

L'idea dell'attuale governo non è certamente originale, ma affonda piuttosto le sue radici nel passato. Le misure di sostegno ai figli hanno subito una serie di modifiche e si sono stratificate negli anni ma hanno assunto una particolare rilevanza a partire dalla Legge 153/88 che ha istituito gli Assegni al nucleo familiare (ANF), in sostituzione dei precedenti assegni familiari istituiti nel lontano 1934. L'ANF è una misura categoriale riservata ai lavoratori dipendenti (inclusi quelli in CIG, mobilità o percettori di un'indennità di disoccupazione) e pensionati che fornisce un sostegno economico variabile in base a dimensione e reddito della famiglia². Nel suo disegno iniziale la misura risultava piuttosto semplice ma già nel corso del suo iter parlamentare subì una serie di modifiche per via della scelta del legislatore di "assicurare migliori trattamenti economici ai nuclei comprendenti componenti in particolare difficoltà" mentre contestualmente, come viene raccontato dall'autore della riforma³, sparì il riferimento alle coppie di fatto nella definizione dei nuclei familiari e le prestazioni vennero estese anche alle coppie senza figli. La struttura che ne conseguì, piuttosto complessa, caratterizza ancora oggi l'ANF, che tuttavia ha subito ulteriori modifiche nel corso di tutti gli anni '90, in parte volte a compensarne l'erosione dovuta all'inflazione verificatasi nella prima metà del decennio (l'indicizzazione era limitata infatti agli scaglioni reddituali escludendo gli importi degli assegni). Tali modifiche erano spesso legate ad accordi con il sindacato, come quelli in particolare che a più riprese destinavano all'incremento degli ANF le risorse destinate a coprire gli effetti del *fiscal drag*, in luogo di restituirle ai contribuenti Irpef. I numerosi interventi stratificati negli anni hanno portato, tuttavia, ad un sistema sempre meno coerente e con una serie di vizi di fondo: irregolarità di trattamento, mancata considerazione esplicita di scale di equivalenza, trappole di povertà dovute a salti tra uno scaglione e l'altro, ecc. In questo contesto è intervenuta la riforma del 2007 che, congiuntamente con un grande intervento di modifica dell'Irpef, ha reso gli assegni al nucleo

² Gli assegni familiari fino alla prima parte degli anni '80 avevano una funzione esclusiva di perequazione orizzontale tra famiglie con diversa composizione senza tenere conto del loro reddito. Tra il 1983 ed il 1986, grazie anche ad accordi con le Confederazioni sindacali, la normativa mutò e si cominciò a tenere conto anche della situazione reddituale nella determinazione dell'importo degli assegni (cfr. Libro Bianco: *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, supplemento n.1 della rivista Tributi, 2008)

³ *Ibidem*.

familiare più regolari, rendendone lineare l'andamento ed eliminando i salti tra diversi scaglioni oltre che potenziandoli⁴.

Nonostante i miglioramenti apportati, tuttavia, permasero diverse criticità. Da una parte il sistema restava assai complesso e non permetteva alle famiglie di discernere con chiarezza il sostegno economico per i figli in base della loro situazione reddituale. Dall'altra veniva fornito un sostegno assai differenziato in base alla ripartizione reddituale all'interno della famiglia, a causa dell'interazione dei due strumenti operanti, peraltro, uno dal lato della spesa (l'ANF) e un altro dal lato fiscale (le detrazioni) e del fenomeno dell'incapienza che poteva generarsi su alcuni contribuenti, in particolare nelle fasce reddituali medie e basse, per il cumularsi delle diverse tipologie di detrazioni. Si determinavano dunque rilevanti problemi di equità orizzontale, giacché famiglie con la medesima composizione e nelle stesse condizioni reddituali potevano risultare trattate in maniera assai differente⁵. Le iniquità orizzontali risultavano in taluni casi acute, anche qui nelle fasce reddituali medie e basse, per il permanere della categorialità degli ANF, che restavano dedicati alle famiglie con prevalente reddito da lavoro dipendente.

L'idea di creare un unico Assegno Familiare che accorpi il sostegno fornito dall'ANF a quello proveniente dalle detrazioni per figli a carico nasce durante la trattativa per la riforma fiscale condotta dalla Cisl a cavallo tra il 2006 e il 2007. In quel periodo l'organizzazione disponeva di un proprio modello di microsimulazione elaborato su una particolare base dati: le dichiarazioni dei redditi che confluivano dalle sedi territoriali dei CAF. Si trattava di un modello basato su un ampio numero di dichiarazioni, che risultava piuttosto rappresentativo della platea dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Il confronto con il governo dunque si sviluppava, oltre che dal lato politico, attraverso una serie di incontri tecnici nei quali gli esperti mettevano a confronto diversi scenari di riforma con le relative simulazioni. Fu proprio in uno di tali incontri⁶ che venne sollevata, ed in parte illustrata, l'idea di costruire un unico strumento per sostenere economicamente le famiglie con figli, che sostituisse gli ANF e le detrazioni per figli a carico e che avesse natura universale, cioè che fosse rivolto non solo ai lavoratori dipendenti ma a tutte le famiglie con figli. La trattativa sulla riforma era in una fase troppo avanzata perché potesse essere accolta una simile proposta, che fu tuttavia presa in seria considerazione ed analizzata a più riprese in alcuni incontri successivi fino ad essere inserita dal governo nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) per gli anni 2008-2011 con la denominazione di Dote fiscale. Il progetto elaborato dal governo in realtà differiva per un aspetto importante rispetto al nuovo assegno familiare proposto dalla Cisl: la gradualità. Si optava per un'introduzione iniziale della riforma solo per i figli fino a tre anni che avrebbe naturalmente coinvolto con il passare degli anni tutti i figli minori⁷. In caso si fossero rese disponibili negli anni

⁴ La contestuale riforma degli assegni al nucleo familiare (per i quali vennero destinate risorse aggiuntive superiori al miliardo) e dell'Irpef (con la trasformazione delle deduzioni in detrazioni d'imposta) permise un sensibile rafforzamento del sostegno per le famiglie con figli destinatarie degli assegni, dunque quelle per le quali il reddito da lavoro dipendente risultava dominante (almeno il 70%). Per una descrizione e quantificazione della riforma del 2007 si rimanda al Libro Bianco: *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, supplemento n1 della rivista Tributi, 2008.

⁵ Per una breve descrizione di tali criticità si rimanda a L. Lusignoli "Uno strumento a misura di famiglia: il Nuovo Assegno Familiare (Naf)", *Un fisco più giusto*, Edizioni Lavoro 2011.

⁶ Si trattava in particolare di un incontro avvenuto al Ministero delle Finanze tra il prof. Claudio De Vincenti, futuro Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e successivamente Ministro per il Mezzogiorno nei governi Renzi e Gentiloni, allora consulente del Viceministro del MEF Vincenzo Visco (che aveva la piena delega alle finanze) e uno degli autori di questo rapporto, Lorenzo Lusignoli. Vi furono poi incontri successivi nei quali erano presenti anche, in maniera alternata, Pierpaolo Baretta, all'epoca Segretario generale Aggiunto della Cisl e il prof. Ruggero Paladini, l'altro consulente di Visco che aveva contribuito a disegnare la riforma dell'Irpef.

⁷ Per una descrizione dettagliata del progetto di Dote fiscale si rimanda al Libro Bianco: *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, supplemento n1 della rivista Tributi, 2008.

successivi ulteriori risorse sarebbe stato accelerato. Un simile schema presentava il grande vantaggio di avere un costo assai contenuto ma lo svantaggio di contemplare la permanenza di un sistema duale per un tempo piuttosto lungo⁸. Nonostante la modesta entità delle risorse necessarie, tuttavia, il confronto all'interno del governo alla vigilia della presentazione della successiva Legge di Bilancio portò a modificare le scelte: il progetto di Dote fiscale subì uno stop e le risorse ad esso dedicate vennero dirottate su uno sgravio dell'ICI. La successiva fine anticipata della legislatura ed il cambio di maggioranza fecero scomparire tale progetto dalle intenzioni del governo.

1.2. Il Nuovo Assegno Familiare (NAF)

La Cisl, nonostante l'arresto del percorso concertativo sul tema verificatosi nel 2008, era ormai convinta che l'introduzione di un Assegno Unico per le famiglie con figli potesse costituire un importante miglioramento del nostro sistema di welfare e per proprio conto continuò ad affinare la sua proposta, il Nuovo Assegno Familiare (NAF)⁹, che venne richiesta a più riprese al governo attraverso successive piattaforme e che fu anche oggetto del Congresso del 2009¹⁰.

Si trattava di un unico assegno familiare che avrebbe assorbito le detrazioni per figli a carico e gli ANF, accorpandone e potenziandone gli effetti. Superava il problema dell'incapienza e della categorialità essendo concesso in maniera universale a tutte le famiglie con figli. Utilizzava il reddito familiare come indicatore accrescendo in tal modo l'equità orizzontale, poiché concedeva lo stesso beneficio a prescindere dalla distribuzione reddituale all'interno della famiglia. L'utilizzo del reddito familiare semplificava anche la costruzione della curva poiché le due misure assorbite facevano anch'esse riferimento al reddito. Non venne praticamente considerata la possibilità di utilizzare l'Isee poiché l'unico vantaggio che avrebbe comportato, una misura della situazione economica più accurata anche per gli evasori grazie alla presenza di una componente patrimoniale, sarebbe stato assai temperato da una quantificazione del patrimonio immobiliare che soffriva di notevoli difformità e da una forte sottostima del patrimonio mobiliare presente prima della riforma del 2013 insieme ad una serie di altri difetti¹¹, mentre i forti svantaggi di una transizione tra diversi indicatori risultarono subito evidenti¹². Peraltro, diverse misure minori che oggi utilizzano l'Isee, e che dovranno essere assorbite dall'AUF secondo quanto prevede la Legge Delega, non erano al tempo ancora state introdotte.

La struttura del NAF era piuttosto semplice: prevedeva una componente universale che sarebbe stata concessa a tutti prescindere dal reddito ed una componente che decresceva in maniera inversa rispetto al reddito familiare a partire da livello in cui cominciava a decrescere il vigente ANF; al di sotto di tale livello il NAF era massimo e costante. La curva della nuova prestazione era disegnata in modo da essere sempre al di sopra di quella risultante dalla somma tra le vigenti detrazioni fiscali all'ANF,

⁸ Occorre ricordare che in quegli anni la scelta effettuata dal Presidente del Consiglio Prodi e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoa-Schioppa di risanare il nostro debito pubblico, anche per dar seguito agli impegni stabiliti al livello europeo, lasciava poche risorse a disposizione della politica fiscale e questo aveva finito per vincolare sensibilmente anche la riforma dell'Irpef operata dal viceministro Visco. Per una quantificazione degli effetti della riforma dell'Irpef si rimanda a L. Lusignoli (2008): *Dal reddito all'imposta tra riforma e fiscal drag*, Edizioni lavoro 2009.

⁹ Per una breve descrizione di questo strumento si veda Il Sole24 Ore del 20/10/2010.

¹⁰ Cfr. "La piattaforma della Cisl per un nuovo patto fiscale", *Il fisco più giusto*, Edizioni Lavoro 2011.

¹¹ Prima della riforma, contenuta nel Dpcm 159/2013, che ne ha sostanzialmente migliorato il disegno, l'Isee soffriva tra l'altro di una misurazione in taluni casi incompleta della sua componente reddituale.

¹² Non occorre qui dilungarci su tali svantaggi giacché si fa riferimento ad una normativa passata. Rimandiamo alla Sezione 3 invece per una spiegazione delle ragioni del permanere di buona parte di tali problemi nell'eventuale utilizzo dell'intero Isee come unico indice per la determinazione dell'Assegno Unico e Universale e del perché la nostra proposta usa solo una parte di tale indicatore.

ma aveva un andamento più lineare senza rimbalzi ed indipendente rispetto alla distribuzione dei redditi intra-familiare. L'importo delle componenti veniva corrispondentemente maggiorato in base al numero dei figli (e ad eventuali presenze di portatori di handicap nel nucleo) in maniera del tutto simile alle precedenti prestazioni ma in modo da mantenere regolare l'andamento della curva¹³. La misura rispondeva dunque al principio di progressività, che caratterizzava anche gli ANF e le detrazioni assorbite, e a quello di universalità, poiché era rivolta anche a favore degli incapienti e dei lavoratori autonomi. Secondo alcune stime preliminari una misura siffatta avrebbe avuto un costo aggiuntivo oscillante tra i 6 e gli 8 miliardi di euro, una cifra non molto distante da quella oggi stanziata per l'AUF.

Nel decennio passato il NAF è stato riproposto dalla CISL ai governi che si sono succeduti e nei confronti informali con parlamentari ed associazioni, ricevendo talvolta grande attenzione ma non riuscendo ad entrare nell'ambito delle priorità dunque senza risultati tangibili. La proposta è stata anche inserita nel 2015 in un progetto di legge d'iniziativa popolare mirato a sollecitare il governo ad effettuare una serie di interventi in materia fiscale sottoposto dalla CISL al Parlamento, dopo la raccolta delle firme, ma mai preso in esame come purtroppo spesso avviene per questo tipo di disegni di legge. Negli anni successivi l'idea di introdurre un nuovo assegno familiare è stata oggetto di attenzione al livello unitario tra CGIL-CISL e UIL¹⁴, è stata proposta congiuntamente alla conferenza della famiglia nel 2017 e, da ultimo, è contenuta nell'ultima Piattaforma Fiscale elaborata dalle tre confederazioni.

1.3. Il percorso verso la Legge Delega

Negli ultimi anni il sostegno per le famiglie con figli viene incrementato con una serie di misure prima dal lato fiscale (incremento delle detrazioni per i figli a carico nel 2013) e successivamente, grazie anche alla riforma dell'ISEE del 2013, che migliora notevolmente l'indicatore di prova dei mezzi¹⁵ solitamente utilizzato come misura selettiva per le prestazioni sociali, vengono introdotte una serie di misure stratificate di sostegno a favore dei figli dal lato della spesa (assegno di maternità dei comuni, premio alla nascita, bonus bebè ecc. alle quali possiamo affiancare anche il Reddito di Cittadinanza (RDC), pur essendo una misura di contrasto alla povertà con una ridotta scala di equivalenza (v. Sezione 2), che si aggiungono a quelle già presenti talvolta rinforzate (ANF, assegno per il terzo figlio, assegno di maternità); si tratta di misure in parte strutturali, in parte temporanee ma che vengono reiterate nel tempo, in parte applicate solo per un anno. Sono importanti poiché complessivamente rispondono all'esigenza di rafforzare il sostegno per i figli, ma sono spesso scollegate tra loro e rendono il sistema ancor più stratificato. Inoltre, la temporaneità di buona parte di queste misure tende ad indebolire i principali obiettivi per i quali vengono immaginate. Un sostegno alla nascita e un rafforzamento della solidità economica familiare dovrebbero infatti basarsi su misure strutturali e che possano durare almeno fino alla maggiore età dei figli. Inoltre, la molteplicità delle misure che si accavallano dal lato della spesa e dal lato fiscale, con criteri di

¹³ Per la descrizione dettagliata dei parametri e degli andamenti del NAF a seconda delle diverse tipologie familiari si rimanda a L. Lusignoli "Uno strumento a misura di famiglia: il Nuovo Assegno Familiare (Naf)", *Un fisco più giusto*, Edizioni Lavoro 2011.

¹⁴ La richiesta di introdurre un nuovo assegno familiare era stata inizialmente bene accolta anche da CGIL e UIL ed era confluita nella piattaforma fiscale unitaria per il 2008. Negli anni seguenti, forse anche a causa del clima unitario di concertazione che venne meno con il mutare del contesto politico-governativo durante la successiva legislatura, queste due confederazioni avevano perso interesse nello strumento; l'idea di chiedere l'introduzione di un nuovo assegno familiare invece ha ricominciato ad essere presente nei dibattiti unitari negli anni più recenti.

¹⁵ Cfr. Dpcm 159/2013

attribuzione che differiscono nella sostanza, non rende comprensibile per le famiglie l'effettivo sostegno mensile ricevuto. Se da un lato l'introduzione e il rafforzamento di misure selettive risulta molto importante per ragioni distributive, dall'altro la mancanza di una misura universale fa emergere in maniera marcata l'esclusione di alcuni contribuenti da qualsiasi sostegno per i figli, in particolare coloro che si trovano nelle alte fasce reddituali, mentre l'entità del sostegno permane assai ridimensionata per alcune categorie anche sulle fasce di reddito inferiori. Il proliferare delle detrazioni fiscali, inoltre, rende il fenomeno dell'incapienza più rilevante non consentendo per alcune famiglie la fruizione piena o parziale delle detrazioni per figli.

In questo scenario, le ragioni che erano alla base della proposta dell'introduzione di un'unica misura di sostegno che sia estesa a tutte le famiglie con figli (presenti anche nel NAF) risultano rafforzate: equità, semplificazione, potenziamento e universalità. Cominciano dunque ad emergere negli ultimi anni una serie di proposte al livello politico e parlamentare in tal senso¹⁶, che si concretizzano da un lato nell'inclusione dell'Assegno Unico e Universale (AUUF) al primo punto di un progetto più ampio di aiuti alla famiglia, il Family Act, che viene approvato dal Cdm l'11 giugno 2020 e presentato alle Camere poche settimane dopo¹⁷, dall'altro in un percorso parlamentare che porta avanti il ddl Lepri-del Rio¹⁸, che, per ragioni politiche e necessità di accelerare i tempi di attuazione, diventa il principale strumento legislativo atto ad introdurre l'AUUF. Tale disegno di legge riesce a catalizzare intorno a sé un consenso molto ampio grazie ad alcune modifiche migliorative apportate nel corso dell'iter in Commissione alla Camera dei Deputati, che contemplano in parte anche una convergenza delle diverse richieste. La Cisl contribuisce a suggerire alcune importanti modifiche che vengono recepite¹⁹: la considerazione del reddito familiare in luogo di quello del coniuge con reddito maggiore²⁰ (introdotto attraverso un più ampio criterio di riferimento all'Isee e alle sue componenti); l'importanza di prevedere una maggiorazione del beneficio nel caso vi siano figli disabili nel nucleo, tarata in base alla gravità della disabilità; l'attenzione per un più equo e solido finanziamento della misura²¹.

1.4. Alcune criticità

Nel testo finale della Legge Delega permangono alcuni passaggi non del tutto convincenti. In particolare: si poteva lasciare aperta la possibilità di considerare il reddito familiare accanto all'Isee come criterio per la definizione del beneficio (si vedano le considerazioni a riguardo contenute nella Sezione 3); si poteva estendere l'assegno unico per i figli fino a 24 anni anziché limitarsi ai 21 anni

¹⁶ La prima proposta strutturata viene presentata al Senato da Stefano Lepri il 30/4/2014 e comincia un lungo iter parlamentare che la porterà, con diverse modifiche migliorative, a confluire nel ddl Lepri-Delrio, che viene presentato alla Camera il 4 giugno del 2018.

¹⁷ <https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2561.18PDL0108160.pdf>

¹⁸ Il ddl delega Lepri-Derio ha anch'esso un iter non breve: viene approvato a larga maggioranza prima alla Camera il 31 luglio 2020, poi diventa Legge con l'approvazione definitiva del Senato il 30 Marzo 2021.

¹⁹ Audizione della Cisl alla Camera dei Deputati presso la XII Commissione Affari Sociali del 8/10/2019.

²⁰ Il testo iniziale del ddl inseriva anche una rigida soglia massima di tale reddito a prescindere dall'ampiezza familiare al di sopra della quale si sarebbe stati esclusi dalla prestazione, anch'essa da noi criticata e successivamente scomparsa nel testo definitivamente approvato.

²¹ Il testo iniziale prevedeva un finanziamento legato, oltre che all'assorbimento di alcune misure vigenti, ad una cospicua ma necessariamente incerta *spending review* e al progressivo riassorbimento del contributo CUAF, entrambi scomparsi nel testo finale. Il suggerimento della Cisl di inserire un analogo contributo sui lavoratori autonomi non è stato esplicitato nel testo finale, ma rimane una concreta possibilità e viene da noi qui riproposto (si vedano a riguardo le Sezioni 2.2 e 4.1).

per continuare a sostenerli adeguatamente nel loro percorso formativo²²; sarebbe stato meglio mantenere esplicita l'eventualità di introdurre una clausola di salvaguardia almeno transitoria, date le risorse a disposizione; infine, il riferimento alla quantificazione dell'AUF all'interno dell'ISEE per il computo delle altre prestazioni e in particolare per i percettori del RDC presenta un certo margine di ambiguità, che occorrerà superare in maniera adeguata nella definizione dei decreti delegati²³.

Quest'ultimo elemento non è di secondaria importanza. La riforma dell'ISEE del 2013 ha infatti determinato l'inclusione nell'indicatore della gran parte dei redditi percepiti dal nucleo familiare. Ne restano esclusi sostanzialmente solo quelli di natura risarcitoria²⁴. Le misure che operano dal lato della spesa e che si prevede di assorbire all'interno dell'AUF entrano nel computo dell'ISEE ma non vi entrano le detrazioni fiscali per figli. Se dunque il nuovo strumento dovesse essere interamente incluso nel calcolo dell'Isee, potrebbero determinarsi riduzioni di beneficio o perdite per i percettori, che sarebbero legate ai maggiori costi su altre prestazioni derivanti proprio da un innalzamento dell'indicatore. Nella definizione dei decreti delegati occorrerà dunque una grande attenzione a riguardo intervenendo se necessario con specifiche modifiche della normativa che regola l'ISEE.

Andrebbe infine affrontata in maniera più approfondita la questione dell'attribuzione dell'AUF anche ai figli maggiorenni fino ai 21 anni, non solo perché riteniamo che il limite di età sia troppo basso, ma anche perché occorrerebbe giustificare adeguatamente la ragione per la quale essi debbano ricevere un importo ridotto della prestazione. Se infatti tale sostegno dovesse essere concepito a favore di una loro maggiore autonomia potrebbe anch'esso essere parte della più ampia questione del reddito minimo, dunque coinvolgere il RDC, mentre se dovesse essere concepito come una prosecuzione del sostegno economico volto ad incoraggiare il proseguimento degli studi, non si vede per quale ragione esso dovrebbe essere ridotto rispetto a quello concesso ai minori, soprattutto in corrispondenza di un assorbimento completo delle detrazioni fiscali²⁵. Inoltre, ci si potrebbe interrogare più in generale se sia o meno il caso di prevedere un'estensione dell'assegno in forma più o meno ridotta anche per i figli a carico al di sopra della soglia di età collegata al percorso formativo, omogenizzando e semplificando il sistema, piuttosto che mantenere per i medesimi le detrazioni fiscali.

Nonostante questi elementi, la Legge Delega è indubbiamente una tappa fondamentale verso l'introduzione dell'AUF e fornisce una cornice ben delineata rispetto ai suoi due principali obiettivi: il sostegno alla natalità e alla genitorialità. Più opinabile rimane il terzo obiettivo indicato, quello relativo alla promozione dell'occupazione in particolare femminile, poiché se da un lato il potenziamento del sostegno a favore dei figli e l'estensione universale del medesimo possono operare in tal senso, la sua modulazione in base all'ISEE o a sue componenti, fondamentale per ragioni di equità, potrebbe generare al contrario un disincentivo all'occupazione per il secondo percettore di reddito. Riteniamo tuttavia che, pur essendo questo terzo obiettivo di primaria importanza, esso non possa essere perseguito in maniera soddisfacente attraverso una misura di sostegno per i figli, sia per la necessità di mantenere un adeguato profilo di equità della misura seguendo il criterio di progressività anch'esso ben evidenziato nella Legge Delega, sia per l'entità del sostegno che, per

²² 24 anni è l'età al di sotto della quale il limite reddituale per considerare un figlio a carico dal punto di vista fiscale è pari a 4.000 euro. Al di sopra dei 24 anni tale limite scende a 2.840 euro.

²³ Viene indicata con chiarezza l'esclusione dell'AUF dal reddito Isee solo per le prestazioni legate alla disabilità.

²⁴ Per il dettaglio si rimanda alla normativa dell'Isee contenuta nel Dpcm 159/2013.

²⁵ L'unica ragione per la riduzione sembra legata alla normativa attuale che riguarda gli assegni al nucleo familiare che tuttavia sono categoriali e permangono peraltro in forma ridotta fino ai 24 anni. Peraltro, una sensibile riduzione dell'importo per i figli tra 19 e 21 anni in corrispondenza dell'assorbimento per i medesimi delle detrazioni fiscali fa emergere anche dalle simulazioni possibili effetti economici indesiderati su alcune famiglie interessate, come evidenziato nella Sezione 4.

quanto potenziata, non risulta certo paragonabile ad un'adeguata retribuzione lavorativa. Per tale ragione riteniamo che l'obiettivo in questione vada innanzi tutto perseguito attraverso apposite normative sul mercato del lavoro con riguardo alle retribuzioni, alle pari opportunità e alla conciliazione. Nonostante ciò, la nostra proposta contiene alcuni elementi che in qualche modo tengono conto anche di quest'ultimo obiettivo contenuto nel testo di Legge²⁶.

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

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

- Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori
- Assegno di natalità
- Premio alla nascita
- Fondo di sostegno alla natalità
- Detrazioni fiscali per minori a carico
- Assegno per il nucleo familiare (ANF, legge 13/3/1988) e assegni familiari (dpr 30/5/1955)

La Tabella 1 mostra il numero di nuclei beneficiari, le prestazioni medie e la spesa totale di una parte delle prestazioni che verranno sostituite dall'AUF (quelle simulate nel modello di microsimulazione adottato), ossia le detrazioni per figli a carico, l'ANF e l'assegno a nuclei con almeno tre figli. Tutti i valori della Tabella 1 sono stati ottenuti con il nostro modello di microsimulazione e sono quindi stime campionarie che presentano un inevitabile margine di incertezza. Per un confronto, l'audizione Inps del 20/10/2020²⁷ quantifica in 7,7 miliardi le detrazioni per figli a carico capienti, in 5,7 miliardi gli assegni al nucleo familiare e in 0,4 miliardi la spesa per l'assegno comunale alle famiglie con almeno tre minori, importi piuttosto vicini alle nostre stime.

Tabella 1. Numero di nuclei beneficiari, prestazioni medie e spesa totale delle prestazioni che verranno sostituite dall'assegno unico

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

Nota: Le prestazioni vigenti qui considerate sono solo quelle simulate nel modello adottato.

²⁶ Si veda in proposito la proposta che prevede un'apposita maggiorazione sul *second earner* (Capitoli 3 e 4).

²⁷ Inps, Audizione presso la Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati, 20/10/2020.

In base alle nostre simulazioni, circa 7,19 milioni di famiglie sono beneficiarie delle prestazioni vigenti, con un beneficio medio annuo pari a 1.758 euro e una spesa complessiva pari a 12,65 miliardi di euro. A queste prestazioni, dovrebbero essere aggiunti gli altri istituti (minori) che si apprestano ad essere sostituiti dall'AUUF e non sono simulati nel modello, tra cui il bonus bebè e il premio alla nascita. Di questi non abbiamo dunque informazioni. È noto però, da recenti stime del Governo, che la spesa annua per il complesso delle prestazioni vigenti che andranno sostituite dall'assegno unico si aggiri attorno ai 15 miliardi di euro.

Il Governo ha inoltre previsto uno stanziamento a favore dell'intervento, non inferiore a € 5 miliardi e non superiore a € 6 miliardi a decorrere dall'anno 2022, con la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, commi da 2 a 7, legge n. 178 del 2020). Inoltre, è stato incrementato il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, già istituito dalla legge di bilancio per il 2020 con una dotazione di € 3.012,1 milioni per l'anno 2021 (articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2020), con una dotazione aggiuntiva pari a € 1.044 milioni per il 2021 e a € 1.244 milioni annui a decorrere dal 2022²⁸.

Se alle risorse destinate oggi agli strumenti che secondo la legge delega saranno assorbiti dall'assegno unico aggiungiamo i nuovi stanziamenti già deliberati, si raggiunge una cifra pari a 20/21 miliardi che potrà essere destinata ogni anno a finanziarlo.

2.1. Un approfondimento sulle prestazioni vigenti

Su un totale di 25,8 milioni di famiglie residenti in Italia, quelle interessate dalla riforma sono qui stimate in circa 7,6 milioni. Di esse, 7,2 ricevono attualmente almeno una misura tra detrazioni e assegni (Tabella 2). Le detrazioni Irpef, in particolare, raggiungono la grande maggioranza dei nuclei con figli, mentre gli assegni poco meno della metà di essi.

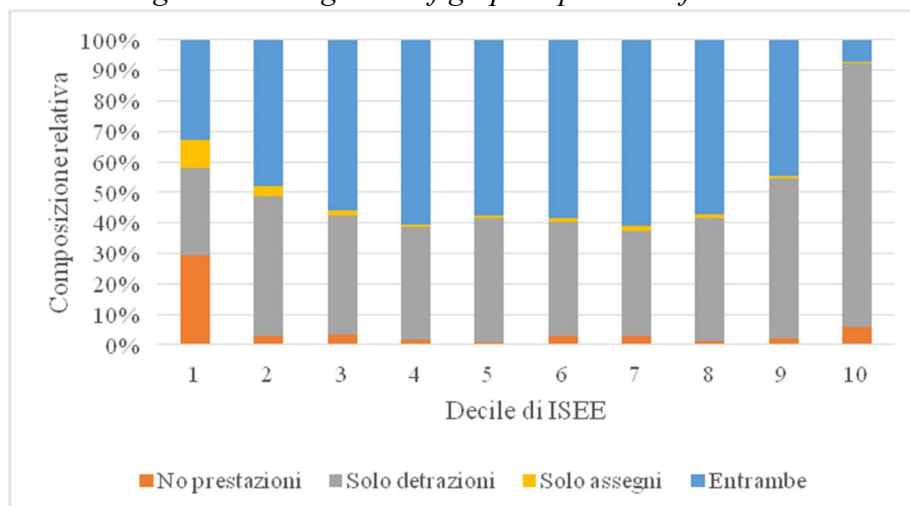
Tabella 2. Le famiglie raggiunte dalle attuali prestazioni

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

Se suddividiamo le famiglie del campione per decili in base a valori crescenti di Isee (Figura 1), si nota che nel 10% più povero si raggiunge la quota maggiore di famiglie che non ottengono né la detrazione né l'assegno, sia per il fenomeno dell'incapienza della detrazione che a causa della mancanza di redditi di lavoro. Le attuali misure, quindi, non riescono a raggiungere una parte consistente proprio dei nuclei con figli in maggiore difficoltà economica. Nel 20% più benestante gli assegni hanno scarso peso, mentre le detrazioni, dipendenti dal reddito individuale, sono ancora molto presenti.

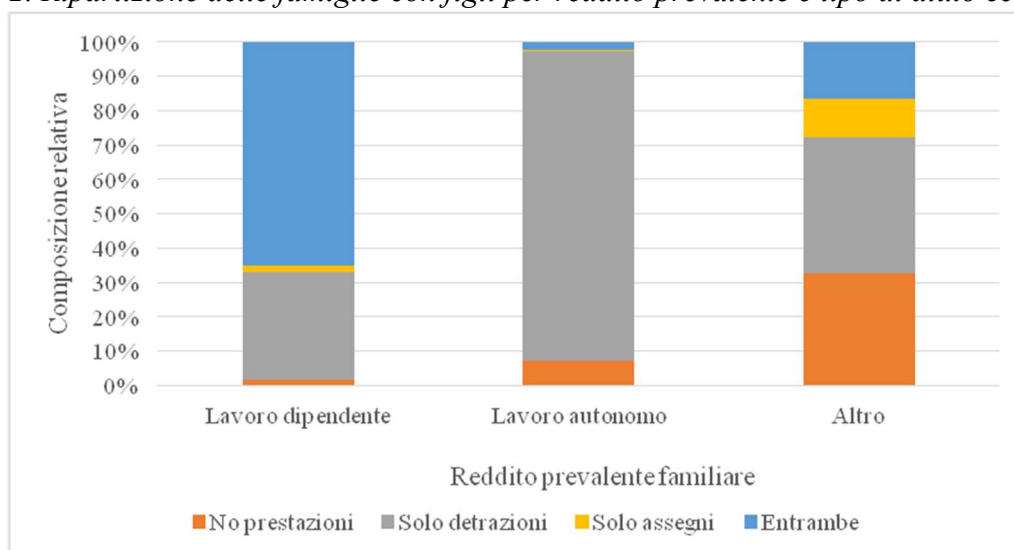
²⁸ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

Figura 1. Famiglie con figli per tipo di trasferimento



Il carattere categoriale degli strumenti attuali di sostegno è evidente se suddividiamo l'insieme dei nuclei beneficiari in base al reddito prevalente (Figura 2). Due terzi delle famiglie di lavoratori dipendenti ottengono sia la detrazione che l'assegno, mentre agli autonomi va solo la detrazione.

Figura 2. Ripartizione delle famiglie con figli per reddito prevalente e tipo di aiuto economico



In media ogni famiglia con figli riceve da detrazioni e assegni 1758 euro all'anno. Per nuclei con un solo figlio l'importo è di 1157 euro se minorenni, 880 se maggiorenni (Tabella 3). Il 20% più povero delle famiglie con figli in base all'indicatore della situazione reddituale (ISR) ottiene in media 2053 euro, contro circa la metà per il 20% più ricco (Tabella 4). Il sistema attuale di detrazioni + assegni è progressivo rispetto al reddito familiare. Ma è anche molto discriminante tra nuclei a seconda del tipo di reddito: l'importo medio è infatti di 1951 euro per i nuclei dei dipendenti, 1185 per quelli degli autonomi.

Tabella 3. Importo medio ricevuto in detrazioni e assegni, per numero ed età dei figli

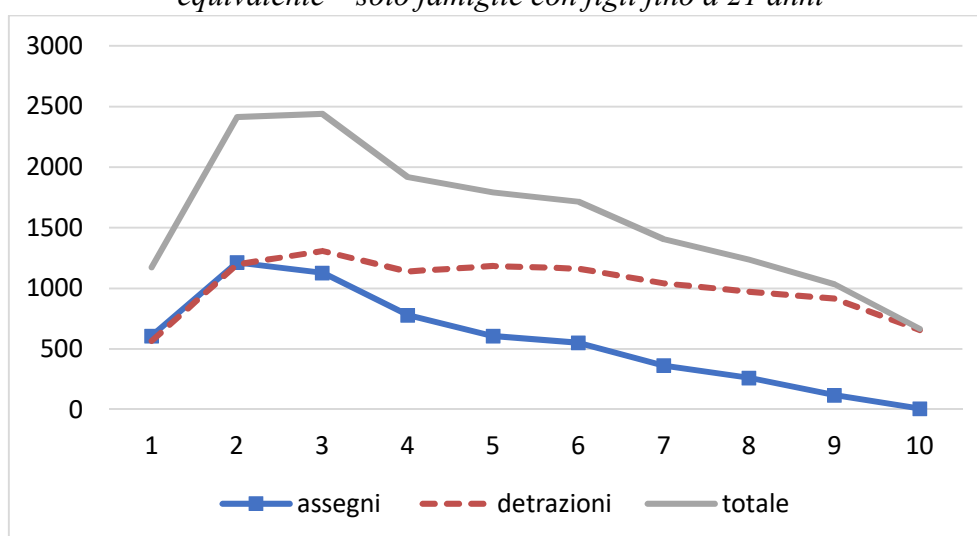
Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
	0	1	2 o più	
0	-	850	1173	880
1	1157	1573	2358	1249
2	2171	2811	4745	2208
3 o più	4621	7198	5882	4755
Totale	1894	1310	1823	1758

Tabella 4. Importo medio ricevuto in detrazioni e assegni, per quintile di ISR e reddito prevalente

Quintili di ISR	Famiglie beneficiarie (milioni)	Prestazione media (euro)	Spesa totale	
			Miliardi (euro)	Percentuale
1	1,33	2053	2,7	21,6%
2	1,51	2264	3,4	27,0%
3	1,50	1813	2,7	21,5%
4	1,49	1534	2,3	18,0%
5	1,37	1098	1,5	11,9%
Totale	7,19	1758	12,6	100%
Reddito prevalente familiare	Famiglie beneficiarie (milioni)	Prestazione media (euro)	Spesa totale	
			Miliardi (euro)	Percentuale
Lavoro dipendente	5,36	1951	10,5	82,7%
Lavoro autonomo	1,43	1185	1,7	13,4%
Altro	0,41	1224	0,5	3,9%
Totale	7,19	1758	12,6	100%

Una visione più precisa della progressività degli schemi attuali si può ricavare dal loro importo medio per decili di reddito familiare equivalente (Figura 3).

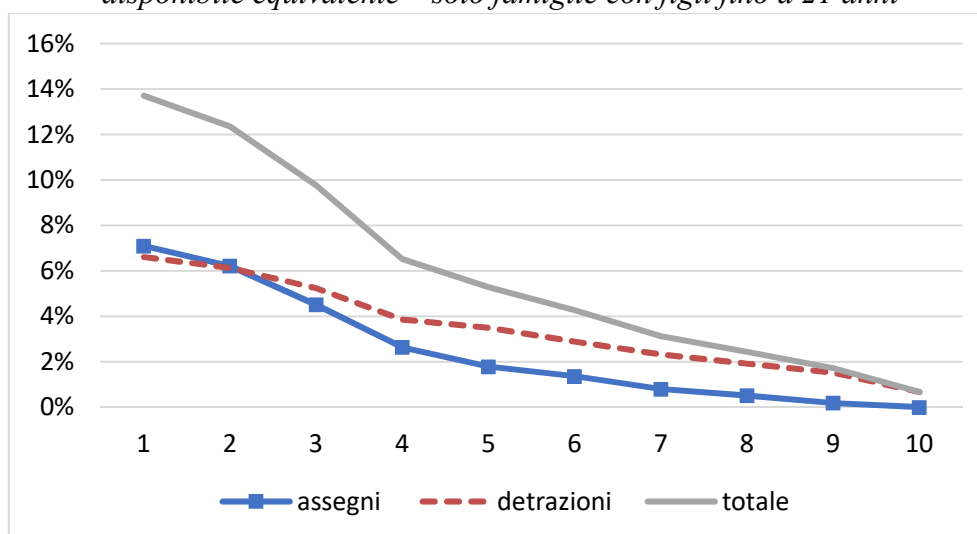
Figura 3. Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni



Gli assegni hanno un andamento decisamente più progressivo rispetto alla detrazione, che dipende dal reddito individuale e quindi è meno correlata negativamente al reddito familiare. Una famiglia può infatti appartenere a decili elevati se vi sono più percettori, ciascuno con reddito non alto, e quindi beneficiario di un importo significativo della detrazione per figli a carico.

La Figura 4 contiene l'incidenza di questi strumenti sul reddito familiare, decisamente progressiva per gli assegni, mentre le detrazioni si confermano più favorevoli degli assegni per le classi medie, soprattutto per i nuclei con due redditi da lavoro.

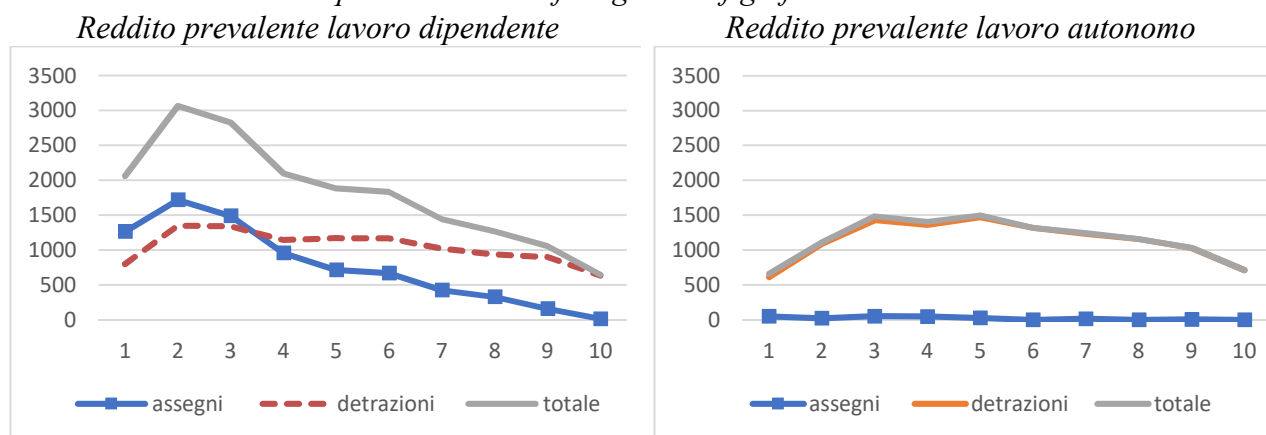
Figura 4. Incidenza sul reddito disponibile di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni



Essendo l'assegno al nucleo familiare oggi riservato alle famiglie con prevalenza di reddito da lavoro dipendente, come già osservato degli attuali strumenti beneficiano maggiormente i nuclei con dipendenti (Figura 2.5), che d'altra parte contribuiscono al finanziamento dell'assegno al nucleo familiare con il pagamento del contributo sociale corrispondente, con aliquota pari allo 0,68% per la maggior parte dei settori.²⁹

²⁹ Originariamente l'aliquota contributiva a finanziamento degli assegni al nucleo familiare era sensibilmente più elevata; nel corso degli anni vi è stato un progressivo processo di fiscalizzazione e oggi la contribuzione finanzia in parte minoritaria tali assegni. L'attuale aliquota dello 0,68% è a carico della generalità dei datori di lavoro privati con dipendenti iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti (nonché per quelli iscritti al fondo pensioni lavoratori dello spettacolo), vi sono però alcune eccezioni minori: nel caso di datori di lavoro privati con dipendenti iscritti alla gestione pubblica (ex municipalizzate) l'aliquota è sensibilmente più elevata (4,40% al netto delle fiscalizzazioni), mentre al contrario vi sono alcuni casi nei quali l'aliquota è nulla ed il contributo risulta essere completamente fiscalizzato (ad es. per le cooperative e per le aziende agricole – imprese artigiane – aziende commerciali che applicano l'aliquota ridotta dell'art. 20, L.114/1974).

Figura 5. Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni



2.2. Il finanziamento con contributo sociale ed i lavoratori autonomi

Oltre alla soppressione di molti istituti esistenti e ai nuovi stanziamenti, vi sono due altre possibili fonti di finanziamento dell'AUF che è interessante considerare, perché potrebbero fornire risorse utili a ridurre in modo significativo il numero delle famiglie potenzialmente perdenti dalla riforma.

La prima è costituita dalla revisione dei contributi sociali sui lavoratori autonomi. Oggi, infatti, l'ANF è finanziato da uno specifico contributo sociale a carico dei datori di lavoro. È quindi una voce che amplia il cuneo fiscale e che si ripercuote sul reddito netto dei dipendenti. L'estensione dell'assegno a tutti i minori richiederebbe, per motivi di equità, l'applicazione del medesimo contributo a tutti i redditi da lavoro. Si può stimare in circa 1 miliardo all'anno il conseguente incremento di gettito. Se d'altra parte si andasse nella direzione opposta, cioè verso la soppressione dell'aliquota contributiva oggi a carico dei datori a favore del finanziamento con fiscalità generale, sorgerebbe la necessità di reperire risorse per altri 2,5 miliardi all'anno³⁰.

2.3. Possibile risparmio di spesa dal Reddito di Cittadinanza

Una seconda fonte di finanziamento aggiuntiva dell'AUF potrebbe riguardare l'interazione tra il nuovo assegno e il RDC. È un problema complesso, affrontato in termini generali dalla legge delega.

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

³⁰ Questa stima tiene conto del gettito pari a 3,5 miliardi derivante dall'ipotesi di applicazione della medesima aliquota contributiva CUAF dello 0,68% a carico di tutti i datori di lavoro dipendente, al quale deve però essere sottratto il settore pubblico. Occorre tuttavia tener presente che si tratta di una stima approssimata, benché non certo distante dalla realtà, poiché con il nostro modello non è possibile identificare le eventuali specifiche differenze settoriali di aliquota richiamate in parte nella precedente nota.

Inserire integralmente l'assegno nella prova dei mezzi per il calcolo del RDC implica che le famiglie con figli che attualmente beneficiano del RDC non otterrebbero alcun aumento di reddito dalla introduzione dell'AUF, perché ogni euro di AUF ottenuto si trasformerebbe in una eguale riduzione del RDC. In molti paesi europei in effetti la misura di reddito minimo assistenziale contro la povertà interviene a valle degli altri trasferimenti pubblici e nel suo *means testing* si considerano sostanzialmente tutti i trasferimenti ricevuti dal nucleo. Una soluzione di questo tipo è accettabile se si considera adeguato l'importo del RDC che oggi va alle famiglie con figli. È noto però che la scala di equivalenza che è stata introdotta con il RDC è molto piatta e penalizza i nuclei con figli minori, in modo particolare se molto numerosi, rispetto a quelli di piccola dimensione. Se quindi si ritiene che il RDC non sia di importo adeguato per tali tipologie familiari, potrebbe essere opportuno consentire che l'AUF incrementi le condizioni di vita dei nuclei con figli. Una possibile soluzione può prevedere che il RDC perda la componente associata alla presenza di figli. Visto che il coefficiente della scala di equivalenza per il RDC associato ad un minore è 0,2 e che l'importo base mensile del RDC per un nucleo senza reddito di una sola persona con casa di proprietà è di 500 euro, ciò significa che, sottraendo la componente legata ai minori, il RDC per una famiglia con figli si ridurrebbe, in presenza dell'assegno unico, di 100 euro al mese per ogni figlio. Se, ad esempio, l'AUF spettante ad un figlio fosse di 180 euro al mese, il guadagno netto derivante per la famiglia dalla introduzione dell'AUF sarebbe di 80 euro al mese. D'altra parte, considerare come del tutto separati i due strumenti non includendo l'Assegno nella prova dei mezzi per la determinazione del RDC, nel caso in cui l'importo dell'AUF fosse sostanziale nella parte bassa della distribuzione reddituale, potrebbe correre il rischio di produrre un effetto di trappola della povertà, a causa del livello piuttosto elevato che il trasferimento complessivo assumerebbe per famiglie numerose prive (o quasi) di reddito da lavoro.

Come accennato, non è nostra intenzione indicare in questo lavoro quale debba essere l'interazione tra l'attuale RDC e il prossimo AUF. Ci limitiamo prudentemente a considerare le risorse a disposizione per quest'ultima prestazione come date, effettuando le nostre simulazioni come se le due misure fossero pienamente sommabili tra loro, ovvero come se i percettori di RDC potessero interamente sommare al loro reddito l'AUF. Siamo tuttavia consapevoli che questa con ogni probabilità non sarà la soluzione verso la quale propenderà il legislatore, dunque indichiamo contestualmente le risorse che potrebbero essere disponibili qualora i due strumenti dovessero risultare in parte o completamente sostitutivi (si rimanda alla Sezione 4.3 per maggiori dettagli). È chiaro che in questo caso tali risorse potrebbero essere utilizzate per spostare alcuni parametri da noi ipotizzati nei prossimi capitoli verso l'alto, con conseguenti maggiori benefici e riduzione delle perdite da parte delle famiglie interessate.

3. Le proposte di riforma avanzate da Cisl

3.1. La scelta dell'indicatore della condizione economica familiare

Nel disegnare una riforma così importante e, ci auguriamo, duratura per il sostegno alle famiglie con figli, scegliere l'indicatore più appropriato per la selezione dei beneficiari e la determinazione del beneficio è di fondamentale importanza e può condizionare significativamente l'esito della riforma nonché la sua accoglienza da parte delle famiglie interessate.

La scelta dell'indicatore sul quale tarare la misura è tanto più rilevante quanto più la componente selettiva dell'AUF è di dimensioni ragguardevoli e quanto più essa risulta destinata a una parte estesa delle famiglie rispetto alla componente universale. Effettivamente nella nostra proposta (vedi

Sezione 4) la componente variabile del beneficio abbraccia la gran parte delle famiglie con figli coinvolte (dall'85% al 90% a seconda dell'ipotesi considerata).

A nostro parere sono due i principali elementi da tenere in considerazione per effettuare una scelta adeguata: prendere un indicatore che misuri nella maniera migliore la disponibilità economica che si intende rafforzare; considerare un indicatore che riduca per quanto possibile i “costi di transizione”, ovvero quelle difficoltà ed effetti di riordinamento per le famiglie interessate legati inevitabilmente ad un profondo processo di revisione, dato che la nuova misura si sostituisce a molti schemi preesistenti. Ad esempio, qualora venisse usato l'ISEE, una famiglia con reddito non elevato ma con una sostanziale componente patrimoniale potrebbe ottenere un valore di AUUF più basso rispetto a ciò che riceve dalle attuali prestazioni.

Il secondo elemento è particolarmente rilevante se ci troviamo, come nel caso in questione, a disporre di una mole di risorse per finanziare la riforma che non consente un margine di guadagno per tutte le famiglie coinvolte, ma al contrario le premia o le penalizza (a meno dell'introduzione di una clausola di salvaguardia) in maniera piuttosto differenziata. D'altra parte in queste condizioni disegnare il nuovo strumento in modo tale da riproporre nella sostanza l'andamento congiunto delle misure che si intende sostituire potrebbe risultare assai complesso e, tutto sommato, neppure auspicabile, poiché farebbe perdere buona parte delle ragioni della riforma.

Per tenere in giusto peso la questione degli effetti di riordinamento, occorre analizzare quali sono gli indicatori utilizzati per selezionare gli strumenti attualmente in vigore, che abbiamo ricordato nella Sezione 1: il reddito viene utilizzato come indice di prova dei mezzi sia per quantificare le detrazioni per figli a carico (in forma individuale) sia per definire l'importo dell'assegno al nucleo familiare (in forma congiunta nell'ambito della famiglia), mentre per attribuire l'assegno al terzo figlio e l'assegno di natalità viene utilizzato l'ISEE; il premio alla nascita, invece, viene attribuito in maniera universale a prescindere dalla condizione economica dei beneficiari. Considerando che le due misure che utilizzano l'ISEE coinvolgono una platea assai inferiore rispetto alle prime due che fanno riferimento al reddito, sembrerebbe più appropriato, allo scopo di minimizzare i “costi di transizione”, utilizzare il reddito familiare. Quello individuale, infatti, una volta assodato che la famiglia nel suo complesso sia la responsabile del sostegno ai figli e dunque nella sua interezza destinataria della misura, presenterebbe il sostanziale difetto di violare l'equità orizzontale, poiché famiglie con la stessa disponibilità reddituale si troverebbero a ricevere un diverso sostegno per i figli solo in virtù della diversa distribuzione dei redditi tra i coniugi o tra i componenti. Si tratta di uno dei difetti insito nell'attuale sistema fiscale che si intenderebbe correggere considerando poi che, ferme restando tutte le ragioni che giustificano il sistema di tassazione su base individuale, per le ragioni sopra esposte è assai ragionevole tarare il sostegno economico ai figli sulla disponibilità reddituale dell'intero nucleo. L'utilizzo del reddito individuale presenterebbe l'unico vantaggio di non creare disincentivi rispetto al lavoro del coniuge, che comunque potrebbero emergere solo in caso di eventuali lavori a basso reddito e che possono essere eventualmente compensati dall'introduzione di un'apposita maggiorazione (si vedano al riguardo la Sezione 3.2 e la Sezione 4). Tali disincentivi comunque non sono paragonabili alle suddette sensibili distorsioni di equità orizzontale³¹.

Per contro, la scelta di utilizzare per la definizione dell'AUUF il reddito familiare ai fini IRPEF, analogamente a quanto oggi avviene per gli ANF, pur essendo la migliore in termini di continuità con

³¹ Nella prima stesura del ddl delega per tarare il livello del beneficio dell'AUUF era previsto il riferimento al reddito individuale del coniuge che presentava un guadagno più elevato; anche a seguito di alcune audizioni parlamentari che hanno evidenziato la rilevanza dei problemi di equità che ne sarebbero scaturiti il riferimento è stato modificato a favore dell'Isee o delle sue componenti.

il sistema attuale, sembra tuttavia forzare almeno in parte uno dei principi indicati nella Legge Delega, laddove viene indicato che: *“l’ammontare dell’assegno ... è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) o sue componenti”* (Art. 1 c.1 lett. b)³². Si tratterebbe infatti di considerare solo una parte, per quanto preponderante, della componente reddituale dell’ISEE, che non contiene i redditi esenti da tassazione, che pure risultano rilevanti per quantificare l’effettiva disponibilità economica del nucleo familiare (e che non a caso sono stati introdotti nell’ISEE dalla riforma del 2013).

Ci pare dunque preferibile e più consona ai principi indicati nella delega considerare come indicatore di riferimento l’intera componente reddituale dell’ISEE (l’ISR) che, oltre ad includere la maggior parte dei redditi di diversa natura, prevede anche alcune specificità che riteniamo possano generare un importante riequilibrio nella distribuzione del beneficio: la detrazione di una parte del canone di locazione annuo per l’abitazione principale, una parte delle spese sanitarie sostenute per le persone con disabilità all’interno del nucleo, una piccola detrazione nel caso vi siano redditi provenienti da prestazioni sociali assistenziali ed una più consistente specifica per i lavoratori dipendenti volta a compensare le spese per la produzione del reddito. Quest’ultima, in particolare, potrebbe almeno in parte compensare il vantaggio relativo per tali lavoratori del passaggio al nuovo sistema, che risulterebbe in media inferiore a quello ottenuto dai lavoratori autonomi che oggi non ricevono gli ANF. Ci sembra che la scelta dell’ISR risponda bene dunque anche alla necessità di misurare adeguatamente la disponibilità economica del nucleo che si intende rafforzare allo scopo di sostenere la nascita e la crescita dei figli. L’AUUF tarato su tale indicatore diventerebbe un sostegno mensile che potenzia in misura permanente e per un periodo adeguatamente lungo il flusso reddituale, tenendo conto di alcune spese principali.

Ma perché allora non considerare direttamente l’ISEE per selezionare i beneficiari e definire l’importo della prestazione? Esso misurerebbe in maniera più precisa la situazione economica della famiglia includendovi una parte del patrimonio, rendendo al contempo più difficile per coloro che sotto-dichiarano il loro reddito usufruire indebitamente di un AUUF più consistente. Presenterebbe inoltre il vantaggio di contemplare una scala di equivalenza, tarando dunque in maniera più precisa il beneficio non solo in base alle componenti familiari ma anche tenendo conto delle economie di scala. Quest’ultimo elemento è senz’altro importante ed è peraltro alla base di molti indicatori della prova dei mezzi e tuttavia nel caso specifico sembra forzare uno dei principi indicati nella Legge Delega: *“riconoscimento di un assegno mensile per ciascun figlio minorenni a carico ... per i figli successivi al secondo l’importo dell’assegno è maggiorato”* (Art. 2 c.1). Il legislatore ha dunque indicato in maniera chiara l’intenzione di fornire un beneficio che cresce nella stessa proporzione fino al secondo figlio e successivamente viene maggiorato per i figli dal terzo in poi. Questa progressione andrebbe di fatto in senso inverso a quella operata in genere da una scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala³³.

La scelta dell’ISEE comporta indubbiamente dei “costi di transizione” (effetti di riordinamento) piuttosto elevati. Risulterebbe particolarmente difficile identificare i vincenti e i perdenti in termini di beneficio e dunque poter disegnare adeguatamente la curva, con le conseguenti ricadute politiche, poiché famiglie in precedenza sostenute potrebbero ritrovarsi penalizzate e viceversa. Oggi, infatti,

³² Cfr. Legge 46, 1 aprile 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/06/21G00057/sg>).

³³ In realtà la discrepanza sarebbe paradossalmente più forte proprio nel passaggio dal primo al secondo figlio, giacché a partire dal terzo anche la scala di equivalenza dell’Isee prevede specifiche maggiorazioni che comunque ridurrebbero solo in parte tale discrepanza.

la platea di coloro che richiedono l'ISEE è ristretta e in buona misura differente rispetto ai futuri beneficiari dell'AUF e le informazioni disponibili sull'effettiva consistenza del patrimonio mobiliare hanno alcuni margini d'incertezza. I problemi sopra evidenziati potrebbero essere almeno in parte superati agendo sulla norma che regola l'ISEE e, con riguardo al suo ruolo rispetto al sommerso e a quello connesso con la scala di equivalenza, nella nostra proposta introdurremo alcuni elementi che ne tengono debitamente conto: una o più soglie aggiuntive rispetto al primo; uno scenario ad hoc rispetto al secondo³⁴.

C'è però un problema di natura strutturale per il quale riteniamo sbagliata la scelta di utilizzare l'ISEE come principale indicatore nella definizione dell'AUF: la consistenza della sua componente patrimoniale. All'interno dell'indicatore il valore del patrimonio è ponderato al 20%, un peso che potrebbe sembrare non particolarmente ingente per la richiesta di una prestazione che non si estenda nel lungo periodo, ma che potrebbe assumere ben altra rilevanza se fosse determinante per l'attribuzione di una prestazione come l'AUF, che si snoda almeno per 21 anni per ogni figlio. La scelta di allocazione intertemporale del reddito tra consumo e risparmio o investimento ne potrebbe risultare distorta a favore del primo proprio per le famiglie che si trovano nelle classi reddituali medie e basse, ovvero laddove un comportamento più parsimonioso andrebbe incoraggiato a maggiore garanzia della solidità economica della famiglia, base fondamentale di quella genitorialità che s'intende sostenere. Ad esempio, un genitore che mettesse da parte nel corso dell'anno una parte consistente del suo reddito anche solo a scopo precauzionale (e gli shock inattesi che hanno provocato la crisi economica dello scorso decennio o l'attuale pandemia ne testimoniano l'importanza), l'anno seguente correrebbe il rischio di ricevere - solo per questa ragione - un minore sostegno economico per i figli. Una famiglia equivalente in termini di Isee - che spendesse invece tutto il reddito in consumi, potrebbe ricevere un importo dell'AUF più elevato. Un accumulo di risparmio più consistente volto ad essere investito nella casa, altro elemento fondamentale per la solidità della famiglia, risulterebbe parimenti disincentivato a favore del consumo, poiché genererebbe un incremento sensibile e permanente della componente patrimoniale, che attraverso un maggiore ISEE decurterebbe l'AUF. In sintesi, si pone un problema di equità orizzontale, perché due famiglie con uguale reddito complessivo riceverebbero un trasferimento diverso in base alla loro propensione al risparmio, penalizzando le più previdenti. In un periodo in cui i redditi delle famiglie sono sottoposti a shock aggregati di ampiezza senza precedenti (la crisi finanziaria del 2008, quella pandemica del 2020), sarebbe importante invece sostenere gli sforzi verso una minore vulnerabilità finanziaria familiare.

Inoltre, la misurazione nell'indicatore di una parte del patrimonio mobiliare presenta tuttora alcuni problemi³⁵. Si potrebbe aggiungere che la valutazione del patrimonio immobiliare, in assenza di una riforma del catasto, si differenzia fortemente sul territorio in maniera del tutto incoerente e che questo avrebbe un impatto significativo e sperequato sulla quantificazione del valore della casa di abitazione (e in generale del patrimonio immobiliare) all'interno dell'ISEE, con inevitabili ricadute sulla quantificazione dell'AUF. Infine, occorre tenere presente che l'ampiezza della casa di abitazione, soprattutto per le famiglie numerose delle classi medie, risulta piuttosto importante e anch'essa finirebbe - essendo correlata al suo valore - per determinare un contenimento della prestazione proprio per una delle tipologie familiari che occorrerebbe sostenere.

³⁴ Si rimanda alla Sezione 3.4 per quanto riguarda le soglie ISEE aggiuntive e alle Sezioni 3.4 e 4.4 per lo scenario che prevede l'uso dell'Indicatore della situazione reddituale equivalente (ISRE).

³⁵ Ci riferiamo in particolare qui alla quantificazione della componente patrimoniale investita in titoli.

La considerazione del patrimonio all'interno dell'ISEE per la selettività della nuova prestazione ci sembra dunque presenti numerosi problemi, dei quali ci siamo limitati ad esporre solo alcuni esempi. Peraltro, anche dal confronto internazionale emergerebbe che nella prova dei mezzi il patrimonio sia utilizzato in funzione di soglia superiore per l'accesso alla prestazione, non nella quantificazione del beneficio. Pensiamo risulti assai preferibile, come sopra esposto, l'utilizzo allo scopo della sola componente reddituale dell'indicatore (ISR), mentre l'ISEE nella sua interezza (o in alternativa la sola componente patrimoniale ISP) potrebbe eventualmente essere utilizzato per fissare soglie aggiuntive di selettività per le fasce alte della distribuzione. Di questa possibilità viene discusso nel dettaglio nella Sezione 3.4.

Per approfondire il rapporto esistente tra ISR, ISP e ISEE si rimanda alle Figure A.1 e A.2 in Appendice, le quali illustrano la relazione che in media intercorre tra l'ISR e gli altri due indicatori per alcuni casi familiari tipo.

3.2. Gli elementi fondamentali della proposta e i diversi scenari

Una volta scelto l'indicatore di riferimento per selezionare la prestazione, occorre definire i diversi parametri dell'AUF in modo che siano in linea con i limiti delineati nella Legge Delega. Pur non condividendo appieno il testo di Legge su alcuni elementi sollevati nelle precedenti sezioni, nel delineare la misura abbiamo scelto di attenerci strettamente ad esso allo scopo di fornire una proposta che sia pienamente attuabile.

L'Assegno oltre a *“favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione”* deve *“riordinare, semplificare e potenziare le misure di sostegno ai figli”*, essere attribuito nei limiti delle risorse disponibili *“a tutti i nuclei familiari con figli a carico”*, essere improntato a *“criteri di universalità e progressività”*³⁶. Deve inoltre essere assicurato *“per ogni figlio minorenni”*, con importo maggiorato *“per i figli successivi al secondo”*. È inoltre previsto un assegno *“mensile di importo inferiore [...] per ciascun figlio maggiorenne a carico”* di età inferiore a 21 anni purché *“frequenti un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale, sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro o svolga il servizio civile universale”*. L'assegno deve infine essere maggiorato per le madri di età inferiore a 21 anni e per i figli con disabilità tra il 30% e il 50% a seconda del grado di disabilità, mentre viene concesso ma senza maggiorazione anche ai figli disabili di età superiore³⁷. Il testo di Legge prevede inoltre una maggiorazione dell'assegno per i figli con madri particolarmente giovani (entro 21 anni).

I requisiti anagrafici sono chiaramente definiti all'interno del testo di legge ed in tal modo sono stati inseriti nella nostra proposta, selezionando conseguentemente la platea dei beneficiari³⁸.

³⁶ Cfr. Legge 46, 1 aprile 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/06/21G00057/sg>).

³⁷ Occorre notare che in questo caso la Legge Delega ha operato una scelta che si discosta dalla normativa attuale relativa agli Assegni al nucleo familiare, che prevedono degli importi maggiorati qualora siano presenti persone disabili nel nucleo a prescindere dal fatto che siano genitori o figli. Nelle simulazioni che seguono dunque vi potranno essere alcune famiglie con genitori disabili che risulteranno penalizzate semplicemente a causa del passaggio dal vecchio al nuovo strumento e non per come avremo definito lo stesso.

³⁸ Nello specifico: il richiedente deve essere di nazionalità italiana o di un paese appartenente alla UE, oppure avere un permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o un permesso per ragioni di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale; deve essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito sul nostro territorio; deve essere contestualmente residente e

Per cercare di rispondere all'obiettivo di potenziare il sostegno per i figli, la curva del nuovo Assegno (in base all'ISR) viene disegnata coerentemente con le risorse a disposizione, comprese tra i 20 e 21 miliardi. Inoltre, si è fatto in modo che la curva del nuovo AUUF risulti sempre (in media) al di sopra della curva che somma gli attuali ANF e le detrazioni per figli, ovvero le due principali misure che verranno assorbite, stando attenti a mantenere una particolare distanza nella parte bassa della distribuzione, in modo da garantire una sufficiente maggiorazione del sostegno anche per coloro che oggi ricevono le misure minori che fanno riferimento all'ISEE (l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e l'assegno di natalità). Questo modo di procedere è analogo a quello effettuato in passato per la elaborazione del NAF e ricalca per diversi aspetti la metodologia adottata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) nell'analisi preliminare al disegno di legge delega fornita nel corso dell'audizione alla Camera dei deputati³⁹.

Coerentemente con questo procedimento, per soddisfare i due principi di universalità e progressività, definiamo un Assegno per ogni figlio minore che si compone di due parti: una componente costante concessa per tutti i minori a prescindere dalla condizione reddituale della famiglia pari a 800 euro annui alla quale viene sommata una componente variabile che è inversamente proporzionale all'ISR del nucleo familiare e che risulta massima, ovvero pari a pari a 1.600 euro, per tutti i nuclei familiari con un ISR inferiore ai 16.000 euro. Scegliamo questo limite a ragion veduta poiché al di sotto di tale livello si troviamo i primi due decili delle famiglie con figli coinvolte dalla riforma, ovvero le famiglie più povere del nostro campione (Tabella 5). Al di sopra di tale valore la componente variabile diminuisce linearmente all'aumentare dell'ISR fino ad esaurirsi in corrispondenza di un ISR pari ad 80.000 euro. Anche questo limite viene scelto con criterio poiché al di sopra vi ritrova l'ultimo decile delle famiglie destinatarie della misura (Tabella 5).

Tabella 5. Valori minimi, medi e massimi di ISR e valore medio di ISEE per decile di ISR

Decile	Valore di ISR			Valore medio di ISEE
	Minimo	Medio	Massimo	
1	0	4.226	10.056	2.717
2	10.067	13.271	16.294	6.716
3	16.301	19.316	22.299	10.151
4	22.333	24.990	27.958	13.207
5	27.965	30.999	33.979	17.176
6	33.983	37.424	41.191	21.024
7	41.218	45.512	49.789	26.550
8	49.799	55.027	60.663	32.381
9	60.700	69.332	80.388	41.905
10	80.440	126.751	1.161.891	77.369
Totale	0	42.673	1.161.891	24.912

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

In sostanza, dunque, il 20% circa delle famiglie coinvolte dalla misura riceverà un Assegno per ognuno dei suoi figli minori pari complessivamente a 2.400€ euro annui (ovvero 200 euro al mese).

domiciliato in Italia con i figli per tutta la durata del beneficio ed essere stato residente in passato per almeno due anni ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato con durata minima biennale.

³⁹ Cfr. Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante "Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi" del 16 ottobre 2019 (www.upbilancio.it).

L'importo in questione si trova ben al di sopra di quelli ottenibili con le misure vigenti, viene devoluto anche a coloro che non percepiscono alcun reddito oppure percepiscono redditi che ricadono all'interno della *no-tax* area, e rispetta il criterio della semplificazione perché si riferisce ad una misura univoca che risulta immediatamente comprensibile per le famiglie sia nella dimensione annuale che in quella mensile. Per il 10% circa delle famiglie, ovvero quelle con i redditi più elevati, l'importo risulta ridotto alla sola componente universale, dunque pari ad 800 euro annui (66 euro al mese). Per il restante 70% delle famiglie beneficiarie, infine, l'importo sarà compreso tra questi due estremi a seconda della loro situazione reddituale.

Nel caso in cui il figlio abbia un'età compresa tra 18 e 21 anni⁴⁰, ma risponda ai requisiti necessari a ricevere la misura, gli importi delle due componenti risulteranno dimezzati: la parte fissa e universale sarà pari a 400 euro, mentre la parte variabile dipendente dall'ISR sarà pari ad 800 euro. L'assegno nel suo complesso varierà quindi da un massimo di 1.200 euro annui (100 euro al mese) fino ad un minimo di 400 euro (33 euro al mese). Si tratta di un importo indubbiamente più contenuto, che tuttavia può costituire una base economica per il percorso verso l'autonomia dei maggiorenni che continuano il loro percorso di formazione e di studi, o che svolgono un lavoro scarsamente retribuito o che sono in cerca di occupazione⁴¹.

Nello specifico, assumendo che QV e QF rappresentino rispettivamente la quota variabile e fissa del beneficio a cui una famiglia ha diritto in base al numero e l'età dei figli a carico, l'andamento dei due assegni proposti può essere espresso dalla formula che segue:

$$\begin{cases} QF + QV & \text{se } ISR \leq 16000 \\ QF + QV \cdot \frac{80000 - ISR}{80000 - 16000} & \text{se } 16000 < ISR \leq 80000 \\ QF & \text{se } ISR > 80000 \end{cases}$$

Con riguardo ai benefici aggiuntivi previsti per le situazioni di particolare fragilità delle famiglie, in linea con le previsioni della legge delega, introduciamo una serie di maggiorazioni per la componente variabile della misura. Tutte le maggiorazioni operano dunque al di sotto degli 80.000 euro di ISR e, pertanto, non coinvolgono il 10% delle famiglie più "ricche".

Innanzitutto definiamo quelle a favore dei figli disabili, che devono rimanere nei limiti esplicitati dalla normativa. Specifichiamo tuttavia che i dati utilizzati non ci consentono di separare coloro che sono in condizioni di disabilità media dai disabili gravi, pertanto abbiamo scelto di destinare ad entrambe le tipologie una maggiorazione del 30% dell'AUIF, mentre invece ai non autosufficienti, che possiamo identificare precisamente, daremo una maggiorazione del 50%. Siamo pienamente

⁴⁰ Tale limite di età, nonché i vincoli relativi al percorso formativo, non operano nel caso in cui si tratti di un figlio disabile a carico, che dunque ha sempre diritto a ricevere l'Assegno, senza però le maggiorazioni previste, purché rimanga a carico dei genitori anche dopo i 21 anni di età.

⁴¹ Questa quantificazione dell'importo per i maggiorenni è stata fatta proprio pensando all'elemento di autonomia sollevato nel testo della delega. Qualora invece si immaginasse di continuare a fornire un sostegno familiare anche per i figli in quella fascia di età poiché proseguono i loro studi sarebbe più opportuno fornire loro un importo maggiore e al più uguale a quello fornito ai minori, ma in questo caso non si comprenderebbe appieno per quale ragione il testo della legge espliciti la necessità di concedere un sostegno più contenuto. Tra l'altro questa seconda opzione ridimensionerebbe in misura sostanziale i perdenti nell'ambito delle famiglie coinvolte, senza dover comportare un costo aggiuntivo particolarmente gravoso. In base alle nostre simulazioni, applicare lo stesso importo dei figli minorenni a quelli maggiorenni implicherebbe un maggior costo di 1,5-2 miliardi di euro, a seconda della ipotesi di riforma considerata.

favorevoli ad una gradazione della maggiorazione ulteriore anche nei casi di disabilità grave, ma per limiti tecnici semplicemente non possiamo tenerne conto nelle simulazioni qui effettuate⁴².

Per quanto concerne invece gli altri due elementi di fragilità, abbiamo ritenuto necessario tenerli in particolare considerazione nella definizione degli importi maggiorati, che in questi casi non sono soggetti a limiti indicati nel testo di legge. Dunque, nella proposta prevediamo una maggiorazione di 1.000 euro annui per l’assegno a favore di quei nuclei familiari in cui la madre abbia un’età inferiore a 21 anni, allo scopo di compensare almeno in parte la difficile situazione della medesima anche rispetto al mercato del lavoro e alla conciliazione. Proponiamo inoltre una maggiorazione della componente variabile di 800 euro per ciascun figlio oltre il secondo. Ne consegue che, ad esempio, una famiglia con 4 figli potrebbe disporre di un Assegno che varia da un massimo pari a 11.200 euro annui (2.400 per ogni figlio + 1.600 di maggiorazione) fino ad un minimo di 3.200 euro annui.

Le caratteristiche della misura che proponiamo sono riassunte nella seconda colonna della Tabella 6. In questo Rapporto formuliamo anche una seconda proposta di riforma che è descritta nelle sue caratteristiche generali nella terza colonna della Tabella 6.

Tabella 6. Caratteri generali delle proposte di riforma

Caratteri generali	Assegno Unico “base” (AUUF1)	Assegno Unico “Pro-Work” (AUUF2)
Requisito sulla nazionalità	Essere cittadino italiano o comunitario, o possessore di permesso di soggiorno di durata almeno annuale	
Requisito sulla residenza	Residente in Italia per almeno due anni	
Quota fissa del beneficio	800€ per figlio minorenn 400€ per figlio maggiorenne	800€ per figlio minorenn 500€ per figlio maggiorenne
Quota variabile del beneficio	1600€ per figlio minorenn 800€ per figlio maggiorenne	1500€ per figlio minorenn 800€ per figlio maggiorenne
Requisito per quota variabile	Nessuno	Nucleo beneficiario degli istituti soppressi dalla riforma
Soglia ISR di inizio décalage	16.000€	16.000€
Soglia ISR di fine décalage	80.000€	80.000€
Maggiorazione per terzo figlio e successivi	800€ per ciascun figlio oltre al secondo	800€ per ciascun figlio oltre al secondo
Maggiorazione per figlio disabile grave o non autosufficiente	+30% in caso di disabilità grave e +50% in caso di non autosufficienza	+30% in caso di disabilità grave e +50% in caso di non autosufficienza
Maggiorazione per nuclei con madre giovane (under21)	1000€	1000€
Maggiorazione per nucleo con second earner	Nessuna	500€

Rispetto alla prima (a cui d’ora in avanti ci riferiremo chiamandola AUUF base o con l’acronimo AUUF1), questa seconda proposta (a cui d’ora in avanti ci riferiremo chiamandola AUUF *pro-work* o con AUUF2) mira maggiormente a rispondere al principio di non disincentivare il lavoro – in

⁴² Sottolineiamo che l’attenzione alla disabilità e alle maggiorazioni graduate per diversi livelli è sempre stata al centro dell’attenzione della CISL, che è risultata determinante per la sua inclusione già nella riforma dell’ISEE (dpcm 159/2013) ma anche nel testo di questa Delega, come ricordato nella Sezione 1. La classificazione in tre gradi riportata nel regolamento Isee potrebbe costituire un buon riferimento per la definizione dell’AUUF secondo tre diversi gradi di disabilità (media, grave e non autosufficiente), rispetto ai quali occorre fornire maggiorazioni variabili dal 30% al 50%.

particolar modo quello femminile –pur consapevoli delle considerazioni effettuate alla fine della Sezione 1 sulla difficoltà di rispondere attraverso l’AUUF ad un obiettivo di crescita occupazionale. Considerato il vincolo di progressività della nuova misura, il problema del disincentivo al lavoro del secondo coniuge potrebbe comunque emergere su bassi livelli reddituali (e rispetto a lavori scarsamente retribuiti) anche in presenza di una selettività meno accentuata e componente universale più rilevante. In altre parole, la ricerca di un secondo reddito poco consistente potrebbe essere frenata dalla perdita di una parte del sussidio fornito dall’AUUF. Per tale ragione, sempre in linea con la legge delega, abbiamo ipotizzato una maggiorazione annua della componente variabile pari a 500 euro per i nuclei che contano un secondo percettore di reddito al proprio interno (circa 4 milioni di famiglie secondo le nostre stime)⁴³.

Questa operazione tuttavia ha un costo. Per rimanere all’interno dei vincoli di bilancio definiti nella Sezione 2, nella proposta AUUF2 si è pertanto deciso di: ridurre l’importo massimo della componente variabile per ciascun figlio minorenni da 1.600 a 1.500 euro; di escludere dal beneficio della componente variabile dell’AUUF quei nuclei che sono attualmente esclusi dalle prestazioni che verranno assorbite dalla nuova misura. Benché per questi nuclei la proposta AUUF2 determini una condizione senz’altro peggiorativa rispetto a AUUF1, questa rimane comunque migliorativa della situazione attuale di esclusione⁴⁴. Inoltre, questa opzione permette un più agevole cumulo dell’AUUF con il RDC, poiché determina una più contenuta crescita del beneficio complessivo per i percettori di quest’ultimo, limitando l’eventuale disincentivo al lavoro (v. Sezione 4.3). In compenso, per garantire una spesa prevista simile per le due proposte, nella proposta AUUF2 aumentiamo la componente universale prevista per ciascun figlio maggiorenne coinvolto dalla riforma da 400 a 500 euro. In conclusione, l’Assegno per un figlio minorenni in un nucleo con due genitori percettori di reddito varierebbe dunque nella proposta AUUF2 da un massimo di 2.800 euro (1.500 euro di componente variabile + 800 di componente universale + 500 euro di maggiorazione) fino ad un minimo di 800 euro, in base agli stessi limiti dell’ISR indicati nella proposta AUUF1.

3.3. Analisi preliminare delle proposte per casi familiari tipici

In questa sezione confrontiamo visivamente – al variare del reddito totale della famiglia - l’importo dell’assegno proposto con quelli delle misure oggi vigenti. In tutte le figure si assume che siano presenti in famiglia due adulti con casa di proprietà⁴⁵, che entrambi lavorino e che guadagnino lo stesso reddito⁴⁶. Per motivi di spazio presentiamo solo alcuni casi rappresentativi (Figura 6)⁴⁷.

⁴³ Una valida alternativa per arginare il disincentivo al lavoro nella coppia potrebbe essere quella di non considerare in parte o per intero il nuovo reddito del secondo coniuge nel calcolo dell’ISR per l’AUUF per un tempo determinato ma non inferiore all’anno nel caso in cui questo decida d’intraprendere un’attività lavorativa. Gli effetti ed i costi di tale opzione non sono tuttavia misurabili con il modello di analisi statica da noi utilizzato e dunque non possono essere sviluppati in questo Rapporto.

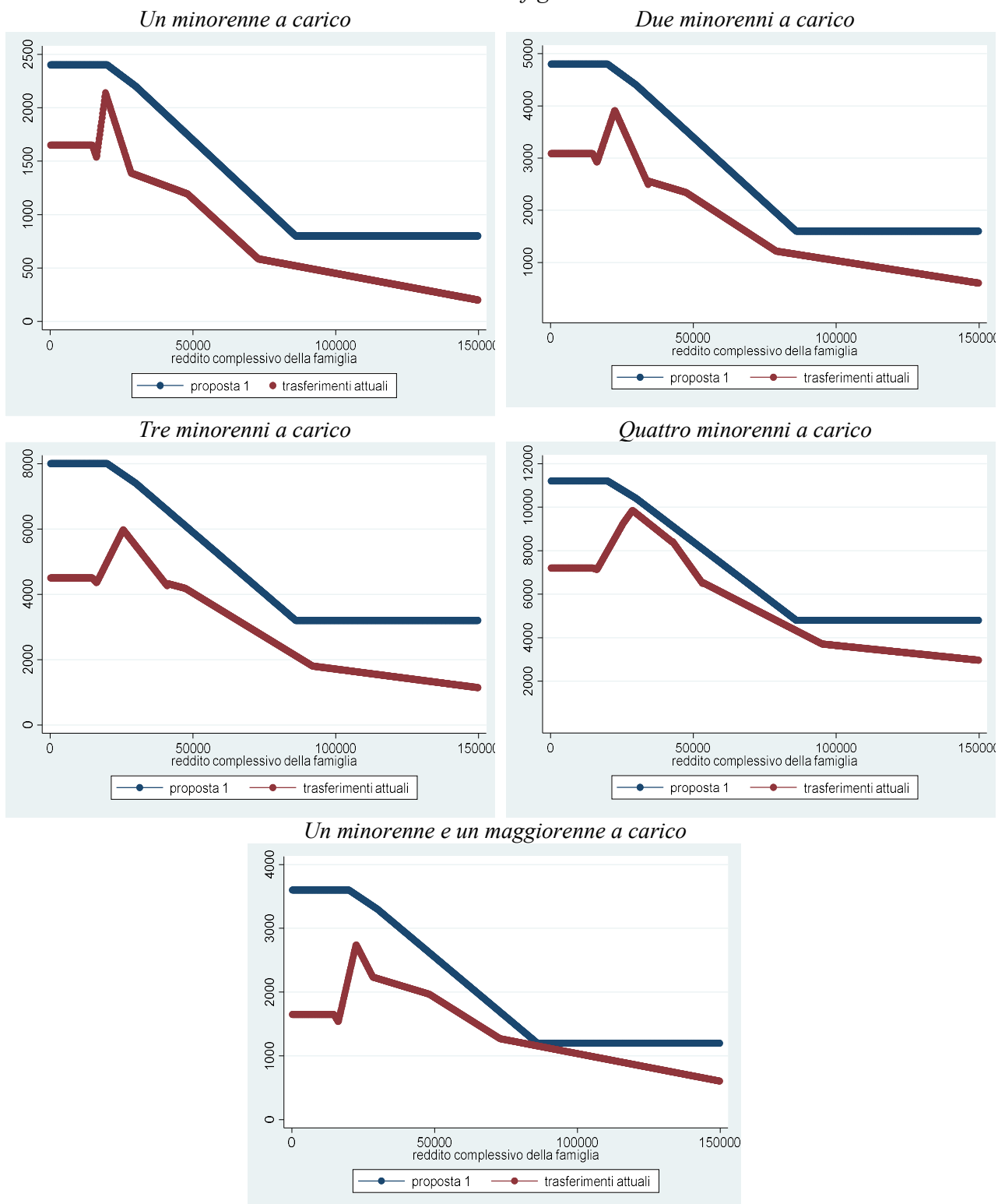
⁴⁴ Questa ipotesi può essere vista anche come una fase temporanea di “introduzione al beneficio” per quei nuclei familiari che finora sono rimasti fuori dagli strumenti di sostegno al reddito delle famiglie con figli, la quale potrà essere facilmente rimossa in un secondo momento qualora le risorse stanziate in bilancio per l’AUUF dovessero aumentare in futuro. L’eliminazione di questo vincolo dovrebbe determinare un aumento di spesa pari a circa 680 milioni di euro l’anno.

⁴⁵ Nel caso in cui il nucleo familiare fosse in affitto, a parità di reddito, l’AUUF risulterebbe superiore in virtù della detrazione per il canone di locazione, dunque la curva risulterebbe nella sua parte discendente traslata verso l’alto.

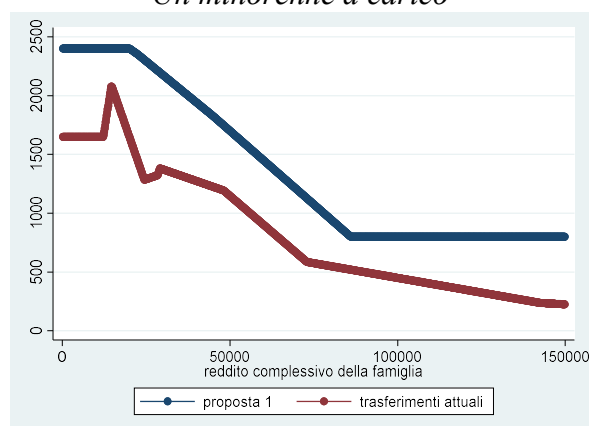
⁴⁶ Si noti che la distribuzione reddituale tra i coniugi influenza la curva dei trasferimenti attuali, ma non quella del nuovo AUUF.

⁴⁷ Per una più agevole comprensione nelle rappresentazioni grafiche l’andamento dell’AUUF viene mostrato in relazione al reddito familiare anziché all’ISR.

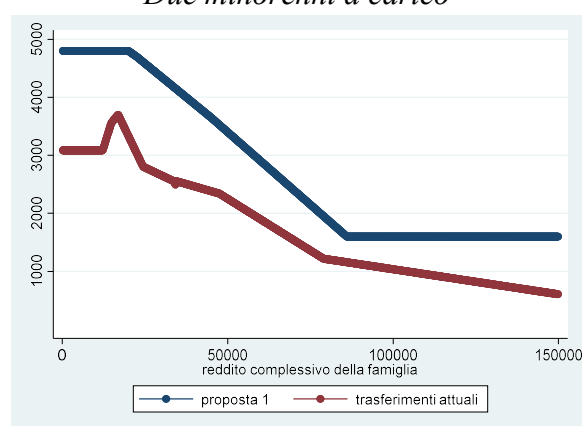
Figura 6. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF1 per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico



*Reddito del primo percettore uguale al doppio di quello del secondo
Un minorenne a carico*



Due minorenni a carico



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

Forniamo alcuni brevi esempi indicativi di come varierebbe l'importo del sostegno per i figli. Per una famiglia con un reddito di 20.000 euro⁴⁸, i trasferimenti attuali sono piuttosto elevati e pari a 2.089 euro annui per un figlio e 3.517 per due figli, tuttavia l'AUF fornirebbe un sostegno più elevato pari rispettivamente a 2.400 euro e 4.800 euro annui. In corrispondenza di una soglia di reddito superiore, 40.000 euro, l'importo del sostegno passerebbe dagli attuali 1.273 euro a 1.950 per un figlio e da 2.464 euro a 3.900 euro per due figli. Se saliamo ulteriormente nella scala reddituale, la differenza tra quanto si riceve oggi con gli attuali strumenti e quanto con l'AUF si riduce ma resta sempre sensibile: a 60.000 euro di reddito familiare l'importo annuo per un figlio passa da 902 euro a 1.450 euro, mentre passa da 1.894 a 2.400 euro per due figli.

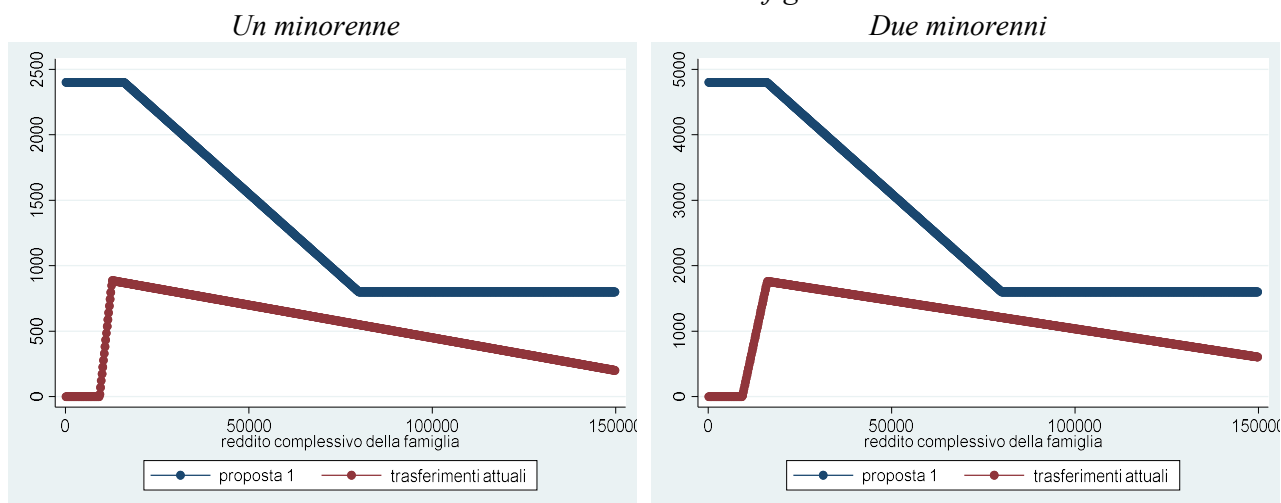
La parte inferiore della Figura 6 mostra i grafici degli importi relativi ad un nucleo familiare in cui uno dei due redditi da lavoro non è più uguale all'altro ma vale il doppio di esso. Ciò è rilevante per il calcolo della detrazione per figli a carico, che dipende dal reddito di ciascun genitore. Non si notano differenze rilevanti rispetto al caso di uguali redditi con riguardo al beneficio complessivo proveniente dalle misure vigenti sebbene, per il diverso operare dell'incapienza, su talune fasce reddituali tali misure mostrino una diversa irregolarità nell'andamento, confermando l'attuale iniquità orizzontale a confronto dell'AUF.

Nel caso di un nucleo con due lavoratori autonomi il guadagno sarebbe molto più evidente, visto che attualmente essi non beneficiano dell'assegno al nucleo familiare (Figura 7). Anche in questo caso è possibile fare alcuni esempi che evidenziano i vantaggi nel passaggio alla nuova misura. In corrispondenza di un reddito di 30.000 euro si passa da un supporto attuale di 800 euro annui a 2.050 euro nel caso di un figlio, mentre da 1.640 euro annui a 4.100 per due figli minori. In corrispondenza

⁴⁸ A tale reddito occorre sottrarre complessivamente 4.000 euro (2.000 per ogni coniuge) di detrazione da lavoro dipendente per ottenere un ISR pari a 16.000 euro, sul quale viene tarato l'importo dell'AUF.

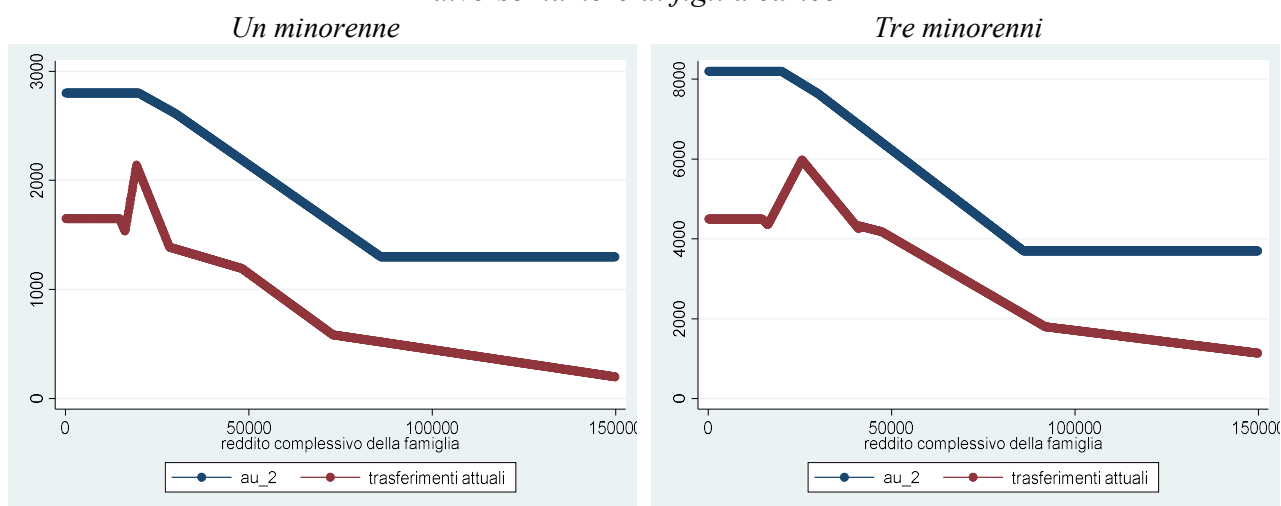
di un reddito familiare pari a 50.000 euro, il sostegno passerebbe da 700 e 1.468 euro corrispondentemente per uno o due figli, rispettivamente a 1.550 e 3.100 euro all'anno.

Figura 7. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF1 per una famiglia di due lavoratori autonomi con diverso numero di figli a carico



Passando alla seconda versione della proposta, mostriamo per motivi di spazio solo i casi dei nuclei di dipendenti con 1 e 3 figli (Figura 8). La distanza tra nuovo assegno e strumenti precedenti è più ampia a causa del premio aggiuntivo per famiglie con due percettori di reddito da lavoro.

Figura 8. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF2 per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico



3.4. Ulteriori ipotesi di riforma possibili

Oltre alle due proposte di riforma presentate nella Sezione 3.2, si vogliono proporre qui brevemente ulteriori scenari che contemplino:

1. l'inclusione della scala di equivalenza nel calcolo dell'indicatore della condizione economica familiare;
2. l'introduzione di un requisito di accesso alla componente variabile legato all'ISEE familiare.

Con riferimento al primo punto, l'adozione di una scala di equivalenza nell'indicatore della condizione economica consentirebbe di tenere conto delle economie di scala che si verificano all'interno del nucleo. Nell'ipotesi di adottare come scala di equivalenza la stessa dell'ISEE (comprensiva delle maggiorazioni previste), si tratterebbe di utilizzare come indicatore di selezione per la componente variabile l'ISRE invece che l'ISR. Questo cambiamento può essere inteso come una vera e propria terza proposta di assegno unico (AUUF3). Per rendere questa nuova proposta il più simile possibile alle due precedenti, definiamo l'andamento dell'AUUF3 come segue: la quota variabile dell'assegno viene ricevuta integralmente fino a un valore di ISRE pari a 6.500€, dopo il quale inizia a decrescere linearmente fino ad annullarsi in corrispondenza di un valore di ISRE pari a 35.000€. Gli importi massimi per la quota fissa e la quota variabile dell'AUUF3 sono gli stessi dell'AUUF2 (v. Tabella 6). In questo caso, resterebbe in vigore solo la maggiorazione di 1.000 euro a nucleo per le madri sotto i 21 anni, mentre le maggiorazioni per disabili, famiglie numerose e *second earner* sarebbero già incluse nella scala di equivalenza ISEE.

In particolare, assumendo che QV e QF rappresentino rispettivamente la quota variabile e fissa del beneficio a cui una famiglia ha diritto in base al numero e l'età dei figli a carico, l'andamento dell'assegno proposto viene espresso dalla formula che segue:

$$\begin{cases} QF + QV & \text{se } ISRE \leq 6500 \\ QF + QV \cdot \frac{35000 - ISRE}{35000 - 6500} & \text{se } 6500 < ISRE \leq 35000 \\ QF & \text{se } ISRE > 35000 \end{cases}$$

Lo scenario che utilizza l'ISRE presenta pregi e difetti. Tra i primi possiamo segnalare, oltre alla già citata considerazione delle economie di scala, l'eventuale semplicità di formulazione dell'assegno, il quale non necessiterebbe di includere le varie maggiorazioni già presenti nella scala di equivalenza dell'ISEE⁴⁹. Con riguardo ai difetti di questo scenario, invece, essi risiedono in una maggiore difficoltà per le famiglie che vogliono richiedere la misura di definire il beneficio atteso in base alla loro situazione reddituale, ovvero in un allontanamento dalle misure preesistenti legato all'introduzione di una scala di equivalenza nella definizione di reddito familiare. Rispetto alle proposte di riforma illustrate in precedenza, questo scenario rischierebbe dunque di essere penalizzante, quanto meno nella parte sinistra della distribuzione dei redditi (v. Sezione 4.4), per le famiglie numerose e richiederebbe di interrogarsi nuovamente sull'adeguatezza della scala di equivalenza ISEE. Malgrado i possibili vantaggi e svantaggi, questo scenario alternativo rimane, a nostro parere, di interesse e merita di essere valutato con attenzione. Alcune riflessioni ulteriori, sostenute dalle simulazioni realizzate, sono rimandate alla Sezione 4.4 del Rapporto.

Con riferimento al secondo punto, infine, non vorremmo che la mancata inclusione del patrimonio nell'indicatore di riferimento per quantificare la prestazione ci impedisse di effettuare una selezione

⁴⁹ In realtà la maggiorazione per i disabili all'interno della scala di equivalenza dell'Isee è aggiunta a prescindere dal fatto che il disabile sia o meno un figlio o un genitore, e questo tenderebbe a riavvicinare la definizione dell'AUUF su questo a quella degli attuali ANF (ma ad allontanarla dalla definizione sulle attuali detrazioni per figli) e tuttavia non contempla l'importante differenziazione tra diversi gradi di disabilità.

adeguata su coloro che dichiarano un reddito ben al di sotto di quello effettivo, ovvero gli evasori fiscali. Pensiamo che la richiesta di presentazione dell'ISEE, comunque necessaria per il calcolo dell'ISR, costituisca già un parziale disincentivo per le dichiarazioni mendaci, perché questa accresce le probabilità e le possibilità di controllo. Tuttavia, riteniamo anche che si possa salvaguardare in buona sostanza il suddetto ruolo del patrimonio, tenendo conto dei problemi evidenziati nella Sezione 3.2, se si opera in maniera ulteriormente selettiva solo sulla parte più alta della distribuzione, introducendo semplicemente una soglia ISEE oltre la quale si perde il diritto a ricevere la componente variabile della prestazione. Ci sembra infatti importante considerare che uno squilibrio eccessivo tra reddito e patrimonio possa essere sintomo di una sistematica sotto-dichiarazione del primo anche se rileviamo che non sempre questo avviene⁵⁰. Riteniamo prudenzialmente che un valore adatto per questa soglia possa essere pari a 60.000 euro (che solo a scopo di raffronto corrisponderebbero in assenza di patrimonio per una famiglia con un figlio a carico a oltre 120.000 euro), mentre se si volesse operare in maniera più stringente tale soglia potrebbe anche essere ridotta a 50.000 euro⁵¹. L'applicazione della prima soglia ISEE determinerebbe una riduzione della spesa annuale della nuova misura di 90 e 100 milioni di euro per le proposte AUUF1 e AUUF2 rispettivamente, mentre l'applicazione della seconda soglia ISEE porterebbe ad un risparmio di circa 170 milioni di euro in entrambe le proposte di riforma. Naturalmente, una previsione di questo tipo avrebbe come effetto collaterale quello di aumentare anche il numero di famiglie che “perdono” nel passaggio dagli istituti vigenti all'AUUF. In particolare, in entrambe le proposte di riforma, l'adozione della soglia ISEE a 60.000€ determinerebbe un aumento del numero di nuclei “perdenti” di circa 50 mila unità; con la soglia a 50.000€ i nuclei perdenti aggiuntivi sarebbero invece 110 mila circa.

Infine, qualora dovesse risultare politicamente difficile l'accettazione del principio di universalità esteso anche ai “super ricchi”, riteniamo che si possa stabilire un'altra soglia dell'ISEE al di sopra della quale si è esclusi dalla prestazione, anche se questa entrerebbe a nostro parere in conflitto con il suddetto principio chiaramente esplicitato dal legislatore. Tale soglia dovrebbe tuttavia essere fissata ad un livello molto elevato, almeno superiore ai 250.000, allo scopo di non penalizzare alcuni attuali beneficiari delle detrazioni per figli a carico (si veda Figura A.3 in Appendice).

4. Alcune statistiche sulle proposte di riforma

La Tabella 7 mostra un chiaro confronto in termini di costo e di importi medi tra le prestazioni vigenti e le due proposte di AUUF presentate nella Sezione precedente⁵². In base alle nostre simulazioni, nell'ipotesi in cui tutti gli aventi diritto facciano domanda della misura, gli assegni AUUF1 e AUUF2

⁵⁰ Alternativamente all'uso di una soglia ISEE si potrebbe prendere in esame un analogo tipo di soglia che riguardi tuttavia la sola componente patrimoniale dell'Indicatore (l'ISP).

⁵¹ In questo secondo caso, tuttavia, il margine patrimoniale per una famiglia monogenitoriale per non perdere la componente variabile e le sue eventuali maggiorazioni) potrebbe risultare troppo stringente.

⁵² Si ricordi che i risultati qui illustrati sono stime realizzate su un campione rappresentativo di famiglie italiane, quindi presentano un margine di incertezza statistica. All'interno del modello di microsimulazione adottato, per simulare l'implementazione delle misure qui ad oggetto vengono fatte due importanti ipotesi semplificatrici. La prima è che tutte le famiglie italiane facciano richiesta per il calcolo del loro ISEE, il quale sembra rappresentare (a prescindere dalla definizione di reddito adottata per valutare la condizione economica familiare) un requisito necessario per poter fare domanda del nuovo AUUF. La seconda ipotesi è che sia le prestazioni vigenti sia l'AUUF abbiano un tasso di take-up pari al 100%, ossia che tutti gli aventi diritto facciano domanda e ottengano il loro beneficio. Le due ipotesi, soprattutto quella con riguardo alla domanda ISEE, sono di difficile attuazione nella realtà, dove le famiglie possono avere un diverso grado di attrazione/accessibilità alle misure. Ad esempio, adempimenti burocratici e un basso livello di beneficio atteso potrebbe portare a non fare domanda per il calcolo ISEE o per il nuovo AUUF. Tali ipotesi, tuttavia, ci permettono di collocare l'analisi in uno scenario di “massima spesa” e dunque prudenziale in vista della effettiva messa a regime della misura ad oggetto del Rapporto.

dovrebbero costare circa 20,9 miliardi, con un importo medio annuo per famiglia (rispettivamente di 2.742 e 2.734 euro, circa 228 euro al mese) del 56% superiore a quanto percepiscono oggi.

Tutte le tipologie familiari si gioverebbero in media delle due proposte di riforma, anche se alcune più di altre. Ad essere senz'altro più avvantaggiate sarebbero le famiglie con reddito prevalente diverso dal reddito da lavoro dipendente, le quali mostrano nell'ipotesi AUUF1 tassi di crescita superiori al 100%. Sarebbero meno avvantaggiati, invece, i nuclei con soli figli maggiorenni, per via dell'importo ridotto per loro previsto. Non a caso, la variazione percentuale per questi nuclei risulta più elevata nella proposta AUUF2, dove la componente universale per figlio maggiorenne è di 100 euro superiore. In quest'ultima, il vantaggio per le famiglie con reddito prevalente diverso da redditi da lavoro dipendente appare invece ridotto per il fatto che i nuclei esclusi dalla componente variabile della proposta di AUUF rientrano soprattutto in questa categoria.

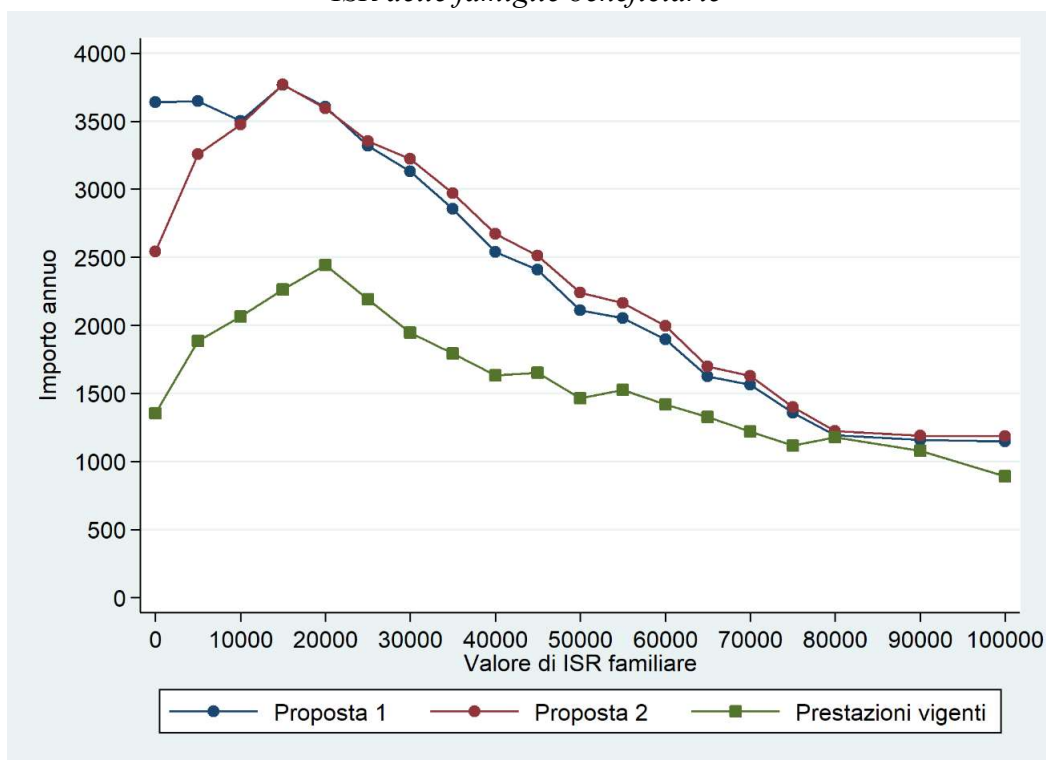
Tabella 7. Caratteri generali e importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		Variazione percentuale (rispetto a prestazioni vigenti)	
		AUUF1	AUUF2	AUUF1	AUUF2
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,91	20,86	65%	65%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	6%	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2734	56%	56%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2300	70%	66%
Importo medio per famiglia con ...					
1 figlio minorenni	1157	1874	1884	62%	63%
1 figlio maggiorenne	850	897	1029	6%	21%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3394	3367	68%	67%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5891	5712	62%	57%
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2722	2807	40%	44%
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2839	2793	140%	136%
Reddito prevalente = Altro	1224	2672	1973	118%	61%

Con riguardo ai livelli medi dei benefici proposti lungo la distribuzione dell'ISR familiare, la Figura 9 mostra che le due proposte di AUUF andrebbero a beneficio soprattutto delle classi più povere della popolazione.

Il vantaggio della riforma va poi riducendosi all'aumentare dell'ISR ma, in entrambe le proposte di riforma, l'importo medio annuo rimane sempre al di sopra del rispettivo valore assunto dal complesso delle prestazioni vigenti. Ciò si osserva, in maggior dettaglio nella Tabella A.1 e nella Figura A.3 in Appendice. L'assegno AUUF2 risulta meno generoso di AUUF1 tra le famiglie del primo decile (soprattutto perché esclude gli incapienti dalla componente variabile del beneficio), tuttavia risulta poi stabilmente sopra la prima proposta di riforma nella parte destra della distribuzione ISR. Ciò avviene per due ragioni: la maggiorazione per i nuclei con *second earner* al proprio interno tende ad andare proprio a vantaggio delle famiglie con redditi medio-alti; la componente universale per i figli maggiorenni è superiore nella proposta AUUF2.

Figura 9. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

Illustrando gli importi medi delle prestazioni vigenti e delle ipotesi di AUUF per quattro tipologie familiari tipiche, la Figura 10 fornisce ulteriori importanti spunti di riflessione sulle proposte qui avanzate. In primo luogo, la maggiorazione prevista per i figli successivi al secondo è sufficiente per rendere l'importo medio degli AUUF superiore a quello delle prestazioni vigenti, soprattutto a partire da valori di ISR maggiori di 65.000€.

In secondo luogo, con riferimento alle famiglie con un figlio maggiorenne a carico, le proposte di AUUF qui avanzate presentano un beneficio più elevato delle prestazioni vigenti per quei nuclei che hanno un valore di ISR familiare inferiore ai 50.000€, mentre risultano più basse dopo⁵³. Tale problematica risulta meno presente, comunque, nella proposta AUUF2.

⁵³ Non è data rappresentazione di ciò per carenza di osservazioni campionarie e dunque di affidabilità delle stime, ma è opportuno ricordare che, per valori di ISR sufficientemente grandi, i valori delle prestazioni vigenti vanno ad azzerarsi, mentre invece questo non avviene con le due proposte di AUUF.

Figura 10. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie e per numero di figli a carico



4.1. Chi vince e chi perde con la riforma?

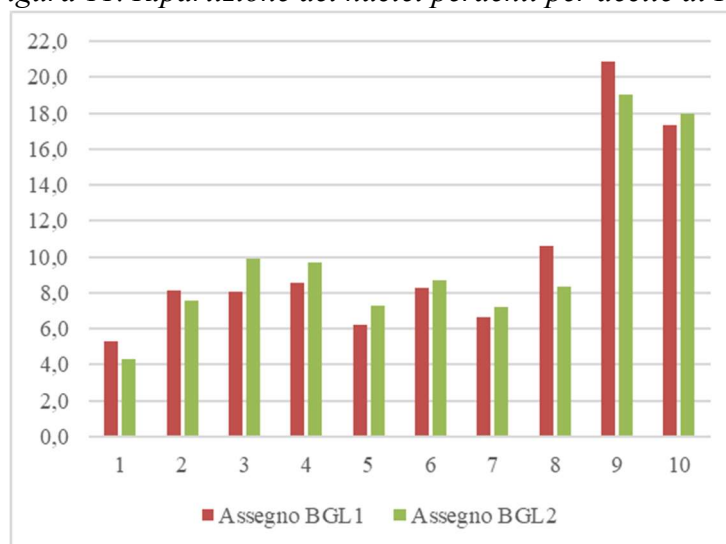
Come era già evidente dalle analisi precedentemente mostrate, la gran parte delle famiglie con figli riceverebbe dei vantaggi dalla riforma. Tuttavia, resta una parte minoritaria di famiglie per le quali potrebbe valere il contrario. Le simulazioni realizzate mostrano che 6,84 milioni di famiglie risulterebbero “vincenti” a seguito della riforma (ossia riceverebbero un maggior beneficio rispetto alla situazione attuale), mentre circa 790 mila nuclei risulterebbero “perdenti” nella proposta 1 (Tabella 8). I nuclei perdenti sarebbero invece circa 640 mila (1’8,3% del totale dei beneficiari potenziali) nella proposta AUUF2.

A perdere sarebbero soprattutto i nuclei familiari con alti livelli di reddito. Nel primo decile di ISR, infatti, soltanto il 5% dei nuclei risulterebbe svantaggiato dalla riforma (3% nella proposta AUUF2). La quota relativa di nuclei perdenti rimane inoltre contenuta e inferiore al 10% fino al settimo/ottavo decile di ISR, mentre risulta più alta (ma mai superiore al 23%) nei due decili di ISR più benestanti. Come è chiaramente illustrato nella Figura 11, da ciò consegue che i nuclei perdenti tendano a concentrarsi nei decili più alti in entrambe le proposte di AUUF.

Tabella 8. Ripartizione dei nuclei familiari tra “perdenti” e “vincenti” a seguito della riforma per assegno unico proposto e decile di ISR

Decile di ISR	Assegno AUUF1		Assegno AUUF2		Totale
	Perdenti	Vincenti	Perdenti	Vincenti	
1	0,04 5,0%	0,80 95,0%	0,03 3,3%	0,81 96,7%	0,84 100,0%
2	0,06 8,3%	0,71 91,7%	0,05 6,2%	0,73 93,8%	0,77 100,0%
3	0,06 8,2%	0,71 91,8%	0,06 8,1%	0,71 91,9%	0,78 100,0%
4	0,07 8,8%	0,70 91,2%	0,06 8,0%	0,71 92,0%	0,77 100,0%
5	0,05 6,5%	0,71 93,5%	0,05 6,1%	0,72 93,9%	0,76 100,0%
6	0,07 8,7%	0,69 91,3%	0,06 7,3%	0,70 92,7%	0,76 100,0%
7	0,05 6,8%	0,72 93,2%	0,05 6,0%	0,72 94,0%	0,77 100,0%
8	0,08 11,2%	0,66 88,8%	0,05 7,1%	0,70 92,9%	0,75 100,0%
9	0,17 22,9%	0,56 77,1%	0,12 16,8%	0,60 83,2%	0,72 100,0%
10	0,14 19,2%	0,58 80,8%	0,11 16,0%	0,60 84,0%	0,72 100,0%
Totale	0,79 10,4%	6,84 89,6%	0,64 8,3%	7,00 91,7%	7,63 100,0%

Figura 11. Ripartizione dei nuclei perdenti per decile di ISR



In linea con quanto atteso, la percentuale di nuclei perdenti tende ad essere più elevata tra i nuclei con figli maggiorenni a carico, soprattutto nella proposta di assegno AUUF1 (Tabella 9). È interessante

osservare comunque che un'altra tipologia familiare che andrebbe a perdere con una certa frequenza dalla riforma è quella dei nuclei con tre o più figli⁵⁴.

Tabella 9. Percentuale di nuclei perdenti per numero di figli a carico e proposta di assegno unico

Assegno AUUF1				
Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
	0	1	2 o più	
0	-	34,9%	14,0%	33,1%
1	6,4%	6,2%	13,3%	6,5%
2 o più	5,0%	18,0%	16,9%	5,6%
Totale	5,7%	24,3%	14,0%	10,4%
Assegno AUUF2				
Numero di figli minorenni a carico	Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
	0	1	2 o più	
0	-	24,1%	6,0%	22,6%
1	5,6%	4,6%	5,2%	5,4%
2 o più	5,4%	18,0%	16,9%	5,9%
Totale	5,5%	17,3%	6,5%	8,3%

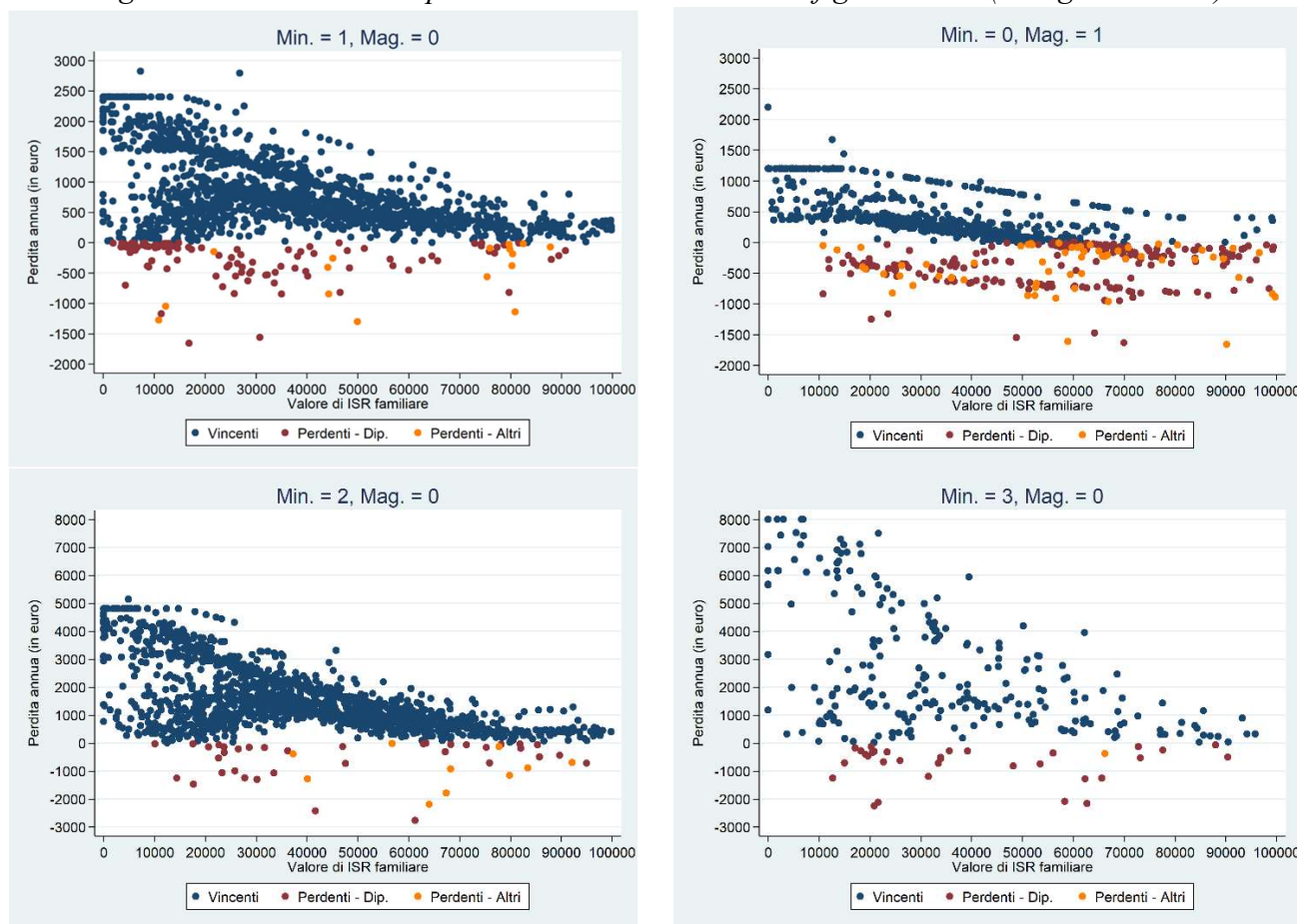
La Tabella A.2 in Appendice mostra anche le perdite annue che subirebbero mediamente questi nuclei in caso di riforma, le quali sarebbero lievemente inferiori nella proposta 1 (583€) rispetto alla proposta AUUF2 (645€) e tra le famiglie con un figlio a carico rispetto a quelle con più figli. La Tabella A.3 mostra invece i guadagni medi annui delle famiglie che trarrebbero un vantaggio dalle due proposte di AUUF illustrate. Anche qui, i guadagni annui dalla riforma sarebbero – in termini assoluti – crescenti all'aumentare del numero di figli nel nucleo familiare; i guadagni sarebbero mediamente maggiori nella proposta AUUF1 (1.276€) rispetto alla proposta AUUF2 (1.233€).

La Figura 12 mostra, per le quattro tipologie familiari qui esaminate, quanto i nuclei familiari perdono (e guadagnano) con la proposta di assegno AUUF1, distinguendo anche tra coloro che hanno come reddito prevalente familiare il reddito da lavoro dipendente e gli altri casi. La Figura A.4 in Appendice mostra gli stessi grafici per l'assegno AUUF2. Come è possibile notare, a perdere dalla riforma sarebbero soprattutto i nuclei dove il reddito da lavoro dipendente è la principale fonte di reddito, sebbene la ripartizione dei nuclei perdenti tra le tipologie di reddito familiare prevalente risulti grosso modo in linea con la composizione relativa dei beneficiari. Ciò è vero, in particolar modo, nei nuclei con figli minorenni a carico.

Sempre con riferimento ai nuclei con figli minorenni a carico, a prescindere dal numero, la Figura 12 mette in evidenza che la maggior parte delle perdite annue sarebbero inferiori ai 500 euro e che solo raramente supererebbero i 1.000 euro. Le perdite sono, come detto, più frequenti nei nuclei con un figlio maggiorenne a carico, soprattutto nella parte destra della distribuzione ISR. Anche in questo caso, però, le perdite tendono ad essere nella maggior parte dei casi inferiori ai 500 euro l'anno.

⁵⁴ Occorre comunque specificare che il numero di osservazioni campionarie nei casi in cui vi siano più di 3 figli è molto limitato e rischia di non essere rappresentativo della popolazione totale.

Figura 12. Perdita annua per valore di ISR e numero di figli a carico (Assegno AUUF1)



Qualche parola su chi perde con la riforma va, infine, dedicata all'ipotesi qui avanzata di finanziare il nuovo AUUF tramite l'applicazione del contributo sociale anche sui redditi dei lavoratori autonomi, al momento esclusi dal finanziamento dell'ANF. Come illustrato nella Sezione 2.2, si ipotizza che l'aliquota contributiva sia la medesima attualmente a carico di tutti i datori di lavoro dipendente e pari a 0,68%. Qualora questa modifica venisse applicata, le famiglie i cui componenti percepiscono redditi da lavoro autonomo vedrebbero ridursi il loro reddito netto. Nella valutazione complessiva di chi perde dalla riforma, oltre a confrontare il nuovo beneficio con quello erogato dalle prestazioni vigenti, occorrerebbe dunque tenere conto anche di questa diminuzione di reddito familiare.

Sotto questa ipotesi, il numero di famiglie che subirebbero una perdita dalla riforma aumenterebbe da 0,79 a 1,02 milioni di unità nel caso della proposta 1 (con una perdita mediana annua di 552 euro) e da 0,64 a 0,86 milioni di unità nel caso della proposta 2 (perdita mediana annua pari a 627 euro). L'aumento delle famiglie perdenti, tuttavia, si concentrerebbe in prevalenza sui due decili più ricchi della distribuzione dell'ISR familiare.

4.2. Ipotesi di clausola di salvaguardia

La presenza di nuclei che, a causa della riforma, potrebbero vedere ridursi il sostegno economico complessivo che ricevono attualmente per i figli a carico è senza dubbio fonte di preoccupazione. Benché i nuclei che rientrano in questa categoria siano un numero limitato (790 nuclei nella proposta

AUUF1 e 640 mila nella proposta AUUF2), come visto nella Sezione 4.1, questi tenderebbero comunque a concentrarsi su determinate tipologie familiari.

Un modo per risolvere tale situazione potrebbe configurarsi nella previsione di una clausola di salvaguardia al 100%, ossia un meccanismo che garantisca a chi percepisce gli istituti vigenti di ricevere almeno lo stesso importo attuale (tra risparmio dalle detrazioni per figli a carico e il beneficio dell'ANF e delle altre prestazioni) anche dopo la riforma⁵⁵. Questa clausola potrebbe eventualmente restare in vigore soltanto per i primi anni di introduzione della riforma, per poi essere gradualmente ridimensionata e rimossa nel tempo.

Una clausola di salvaguardia così fatta avrebbe un costo annuale di circa 460 milioni di euro nel caso della proposta AUUF1 e di 410 milioni di euro nel caso AUUF2 (Tabelle 10 e 11). In entrambi i casi, la clausola di salvaguardia andrebbe soprattutto a favore delle famiglie con soli figli 18-21enni a carico, mentre determinerebbe (in media) solo piccoli accorgimenti nelle altre categorie della popolazione di famiglie.

Tabella 10. Caratteri generali, importi medi annui e variazioni percentuali dell'assegno unico AUUF1 con clausola di salvaguardia al 100%

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno AUUF1		Variazione % (assegno con clausola rispetto a ...)	
		Senza clausola	Con clausola	Assegno senza clausola	Prestazioni vigenti
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,91	21,37	2%	69%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	0%	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2800	2%	59%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2373	1%	71%
Importo medio per famiglia con ...					
1 figlio minorenni	1157	1874	1891	1%	63%
1 figlio maggiorenne	850	897	1047	17%	23%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3394	3411	1%	69%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5891	6000	2%	65%
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2722	2787	2%	43%
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2839	2878	1%	143%
Reddito prevalente = Altro	1224	2672	2718	2%	122%

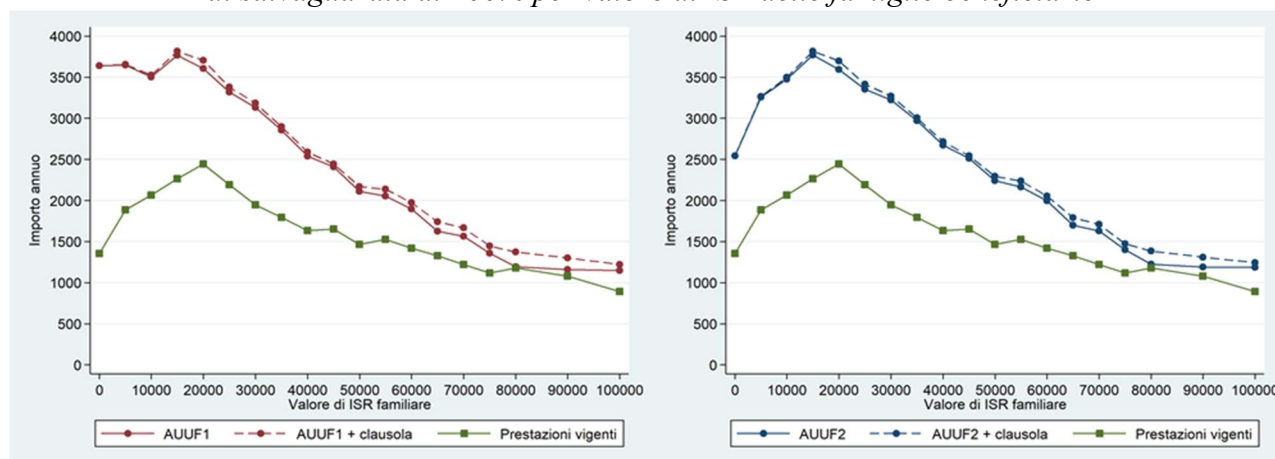
⁵⁵ È fondamentale ricordare che, dal punto di vista di gestione amministrativa, una clausola di salvaguardia estesa a tutte le prestazioni che l'AUUF mira a rimpiazzare rappresenta senz'altro una sfida rilevante per gli istituti che sarebbero direttamente coinvolti (Agenzie delle Entrate e INPS). Ciò nonostante, è opportuno non escludere questa eventualità in un momento, come quello attuale, di grave sofferenza economica per le famiglie italiane.

Tabella 11. Caratteri generali, importi medi annui e variazioni percentuali dell'assegno unico AUUF2 con clausola di salvaguardia al 100%

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Assegno AUUF2		Variazione % (assegno con clausola rispetto a ...)	
		Senza clausola	Con clausola	Assegno senza clausola	Prestazioni vigenti
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,86	21,27	2%	68%
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	0%	6%
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2734	2786	2%	58%
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2300	2300	0%	66%
Importo medio per famiglia con ...					
1 figlio minorenni	1157	1884	1900	1%	64%
1 figlio maggiorenne	850	1029	1129	10%	33%
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3367	3384	0%	67%
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5712	5832	2%	60%
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2807	2865	2%	47%
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2793	2825	1%	138%
Reddito prevalente = Altro	1224	1973	2015	2%	65%

La Figura 13 illustra infine, nel confronto tra la linea continua (AUUF senza clausola) e la linea tratteggiata (AUUF con clausola), dove la clausola di salvaguardia andrebbe ad agire maggiormente lungo la distribuzione dei redditi ISR. In entrambe le proposte, è evidente che le famiglie che andrebbero principalmente a beneficiare della clausola sarebbero quelle con un valore di ISR superiore a 50.000 euro.

Figura 13. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti (con clausola di salvaguardia al 100% per valore di ISR delle famiglie beneficiarie



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

4.3. Alcuni numeri su interazione tra AUUF e Reddito di Cittadinanza

Sebbene, come accennato nella Sezione 2, non sia nostra intenzione indicare in questo lavoro quale debba essere l'interazione tra l'attuale RDC e il prossimo AUUF, vogliamo qui stimare che cosa

comporterebbe in termini di benefici e di risorse l'adozione di alcuni scenari alternativi di interazione tra i due strumenti.

Prima di procedere alla presentazione degli scenari di interazione, però, è forse opportuno dare un'idea sugli importi medi mensili che andrebbero a ricevere le famiglie beneficiarie del RDC con figli a carico qualora l'AUUF e l'attuale misura nazionale di reddito minimo rimanessero totalmente scollegate tra loro, così come previsto anche nelle simulazioni sopra effettuate. In altre parole, questo è lo scenario che si verificherebbe qualora, come previsto nel *Family Act* e differentemente da quanto avviene con gli attuali assegni familiari, il nuovo AUUF non rientrasse nel calcolo dell'ISEE familiare e delle sue componenti.

La Figura 14 illustra, per il totale delle famiglie e per alcuni casi tipici, gli importi medi mensili dei benefici che andrebbero a percepire i nuclei beneficiari del RDC⁵⁶. Per agevolare la discussione sul tema, l'importo del RDC è stato scomposto in tre parti: la componente di rimborso della rata del mutuo o del canone di locazione; la parte del beneficio dipendente dal reddito familiare legata ai coefficienti della scala di equivalenza RDC che riguardano il capofamiglia e gli altri membri adulti del nucleo; la parte del beneficio dipendente dal reddito familiare legata al coefficiente della scala di equivalenza RDC che riguarda i minorenni all'interno del nucleo⁵⁷. Le famiglie beneficiarie del RDC riceverebbero in media circa 125€ di AUUF1, con degli importi crescenti all'aumentare del numero di figli minorenni e pari invece a 101€ nel caso di un solo figlio 18-21enne a carico. Le diverse tipologie famiglie ricevono un beneficio associato alla componente affitto/mutuo abbastanza simile tra loro. Ciò è legato al fatto che tale componente non dipende dalla composizione familiare. Similmente, la quota di beneficio associata al coefficiente dedicato ai minorenni nella scala di equivalenza RDC è, come atteso, crescente all'aumentare del numero di figli minorenni a carico (e pari 0 per l'ultimo caso familiare), sebbene l'importo cresca solo lievemente nel passaggio da due a tre o più figli. Quest'ultimo aspetto è invece legato al tetto massimo che è stato fissato alla scala di equivalenza RDC, attualmente pari a 2,1 (2,2 nel caso siano presenti persone con disabilità nel nucleo).

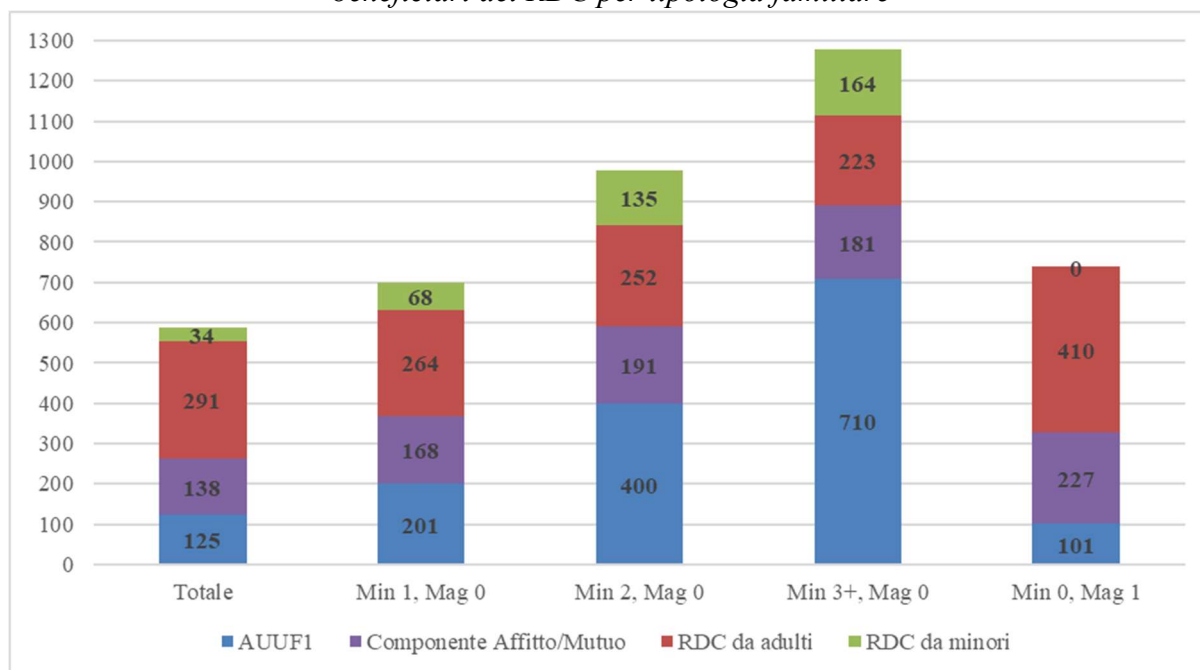
La Figura 14 mostra che, se AUUF e RDC rimanessero totalmente scollegate tra loro, i circa 1,2 milioni di nuclei beneficiari del RDC riceverebbero in media poco meno di 600€ al mese dal complesso di AUUF1 e RDC, le famiglie con un figlio minorenne o maggiorenne a carico riceverebbero circa 700€ al mese, le famiglie con due figli minorenni quasi 1.000€ al mese e quelle con tre o più figli minorenni quasi 1.300€ al mese. La Figura A.5 in Appendice illustra la medesima analisi ma avendo a riferimento la proposta AUUF2. In quest'ultimo caso, a causa dell'esclusione degli incapienti dalla componente variabile del nuovo assegno, gli importi derivanti dall'AUUF sono più bassi per i nuclei beneficiari del RDC (soprattutto tra le famiglie con due o più figli minorenni); le considerazioni generali appena espresse rimangono simili salvo che, in questo secondo caso,

⁵⁶ L'implementazione del RDC è stata simulata nel modello con un tasso di take-up del 70%, che riduce il numero di famiglie beneficiarie della misura a circa 1,22 milioni di nuclei, ossia un numero molto vicino a quello dei beneficiari effettivi del RDC nel periodo pre-pandemia (Febbraio 2020).

⁵⁷ Il beneficio economico del RDC (e Pensione di Cittadinanza / PDC) può essere scomposto nella componente "reddito" e la componente "affitto/mutuo". La prima si ottiene per differenza dal reddito familiare ed è al massimo pari a 6.000€ (o 7.560€ per i percettori PDC) per nuclei composti da un solo membro. Tali importi massimi aumentano secondo una scala di equivalenza che attribuisce un coefficiente di 1 al capofamiglia, un coefficiente di 0,4 a ciascun membro maggiorenne ulteriore al capofamiglia e un coefficiente di 0,2 per ciascun minorenne, con un limite pari a 2,1 (2,2 in caso di membri disabili nel nucleo). La seconda componente va a rimborsare il canone di locazione della casa di residenza fino a 3.360€ annui (o 1.800€ annui per i percettori PDC) o le rate del mutuo fino a 1.800€ annui.

l'eventuale cumulo dei due strumenti parrebbe più accettabile dati i minori rischi di disincentivo al lavoro.

Figura 14. Importo medio mensile dell'AUUF1 e delle varie componenti del RDC tra i nuclei beneficiari del RDC per tipologia familiare



Sebbene sia opportuno ricordare che una famiglia numerosa e con tanti figli a carico ha senz'altro necessità di un maggior reddito per mantenere una spesa per consumi che garantisca degli standard di vita adeguati, dagli elevati importi mensili che queste tipologie familiari potrebbero arrivare a percepire nel combinato disposto AUUF e RDC emergono importanti preoccupazioni sui possibili effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro e, in generale, sulla nota "trappola della povertà".

Una soluzione potrebbe consistere, come accennato in precedenza, nel prevedere una certa interazione tra le due misure, finalizzata ad evitare il raggiungimento di valori troppo elevati di beneficio.

Una prima ipotesi che qui si propone è quella di mantenere RDC e AUUF come misure separate tra loro, eliminando però dalla scala di equivalenza RDC il coefficiente legato al numero di minorenni nel nucleo familiare. In altre parole, questa ipotesi andrebbe a ridurre il beneficio complessivo per i nuclei percettori del RDC di un ammontare pari alle barre verdi illustrate in Figura 14. Così facendo, le famiglie con figli minorenni a carico registrerebbero comunque un aumento del trasferimento complessivo, ma le famiglie con tre o più figli minorenni riceverebbero in media un importo solo di poco superiore ai 1100€ al mese. Questo cambiamento di policy determinerebbe una lieve riduzione della platea dei beneficiari RDC (circa 70 mila unità) e un calo più importante dell'importo medio annuo da RDC (da 5546€ a 5341€), per un possibile risparmio complessivo di circa 650 milioni di euro ogni anno. In sostanza il RDC rimarrebbe una misura rivolta ai soli maggiorenni in particolari condizioni di difficoltà economica, mentre l'AUUF avrebbe natura universale. Resterebbe da sciogliere il nodo di come procedere per i figli a carico che hanno tra i 18 ed i 21 anni, con tutte le considerazioni a riguardo che abbiamo già avuto modo di evidenziare nella Sezione 1.

Una seconda ipotesi, senza dubbio più sfavorevole per le famiglie in condizioni di povertà, potrebbe consistere nella piena interazione tra RDC e AUUF. In particolare, così come attualmente previsto per gli assegni familiari, si potrebbe prevedere che l'AUUF entri pienamente nel calcolo del reddito familiare e dell'ISEE. In questo caso, la riduzione attesa della platea dei beneficiari RDC rimane limitata (circa 100 mila unità in meno), ma il calo del beneficio RDC sarebbe ben più marcato: l'importo medio annuo da RDC diminuirebbe a 4986€ con la proposta AUUF1 e a 5191€ con la proposta AUUF2. Allo stesso modo, sarebbe più rilevante il possibile risparmio di spesa per le finanze pubbliche: il costo del RDC si ridurrebbe di circa 1,15 miliardi di euro con l'AUUF1 e di circa 0,95 miliardi di euro con l'AUUF2.

Riteniamo che tale ipotesi estrema possa esser percorribile solo qualora venissero introdotti gli adeguati correttivi nella scala di equivalenza del RDC, aumentando sostanzialmente il peso dei minori e innalzandone il limite massimo, ma occorre rilevare che tale operazione, a meno di una revisione contestuale degli importi base del RDC, comporterebbe un impiego di risorse superiore al risparmio che verrebbe conseguito dall'introduzione dell'AUUF.

4.4. Ipotesi di AUUF con reddito equivalente

Con riguardo infine alla proposta AUUF3, ovvero quella che definisce il beneficio del nuovo assegno sulla base dell'ISRE invece che dell'ISR (v. Sezione 3.4), la Tabella 12 presenta un rapido confronto tra le tre proposte avanzate sui caratteri generali e gli importi medi annui delle misure.

Tabella 12. Caratteri generali e importi medi annui. Un confronto tra gli assegni unici proposti

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		
		AUUF1	AUUF2	AUUF3
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,91	20,86	20,77
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	7,63
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2734	2723
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2300	2300
Importo medio per famiglia con ...				
1 figlio minorenni	1157	1874	1884	1780
1 figlio maggiorenne	850	897	1029	1002
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3394	3367	3453
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5891	5712	5656
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2722	2807	2710
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2839	2793	2826
Reddito prevalente = Altro	1224	2672	1973	2590
Famiglie perdenti (milioni)	-	0,79	0,64	0,75
Perdita mediana annua (euro)	-	-583	-645	-568
Famiglie vincenti (milioni)	-	6,84	7,00	6,88
Guadagno mediano annuo (euro)	-	1276	1233	1243

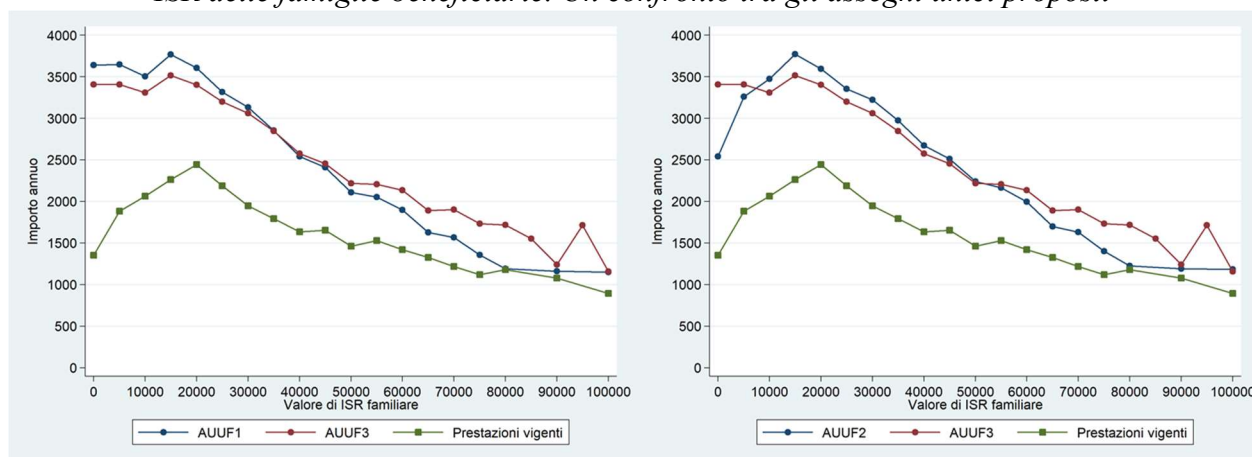
L'AUUF3 avrebbe un costo lievemente inferiore rispetto alle altre due proposte (20,77 miliardi di euro l'anno). Tuttavia, questo si caratterizzerebbe anche per importi medi di poco inferiori alle proposte AUUF1 e AUUF2, soprattutto tra le famiglie con almeno tre figli a carico. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che le maggiorazioni previste nella scala di equivalenza ISE per queste tipologie familiari non sono sufficienti a compensare l'eventuale maggiorazione per i figli successivi

al secondo nelle proposte di AUUF presentate; quanto meno, nella parte sinistra della distribuzione dei redditi familiari. Ulteriori analisi hanno infatti verificato che il beneficio AUUF3 diventa superiore agli altri per le famiglie con due o più minori aventi un Isr almeno pari a 45mila euro.

L'AUF3 avrebbe un numero di nuclei "vincenti" (e "perdenti") molto simile a quello della proposta 1, così come i valori mediani degli eventuali guadagni (e perdite) dalla riforma. Anche il costo di un'eventuale clausola di salvaguardia al 100% per l'AUF3 sarebbe in linea con le altre due proposte e pari a circa 443 milioni di euro.

La Figura 15 mostra che la proposta 3 comporterebbe degli importi medi inferiori rispetto alle proposte 1 e 2 (in quest'ultimo caso, tranne che per gli incapienti) per le famiglie con livelli più bassi di ISR. Nel confronto con la proposta AUUF1, questo è principalmente da attribuire alla più bassa componente variabile per figlio minorenni (1500€ invece che 1600€), mentre nel confronto con la proposta AUUF2, ciò è in gran parte associato con l'assenza della maggiorazione per *second earner*. Anche in questo caso, quindi, la maggiorazione già prevista per questa tipologia familiare nella scala di equivalenza ISEE non è sufficiente per "compensare" la maggiorazione per *second earner* inserita nella proposta 2. In compenso, la proposta AUUF3 presenta degli importi medi più elevati nella parte destra della distribuzione ISR delle famiglie con figli a carico.

Figura 15. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra gli assegni unici proposti



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

4.5. Ipotesi di take-up imperfetto dell'AUF

A differenza delle detrazioni per figli a carico e dell'ANF, che si riferiscono nella loro determinazione al reddito imponibile o complessivo del nucleo familiare, il nuovo AUF si contraddistinguerebbe per il riferimento all'ISEE o sue componenti, come per l'appunto l'ISR. Tale cambiamento però non avrebbe solo risvolti di natura puramente metodologica, ma anche ripercussioni piuttosto concrete nell'implementazione della misura. È noto, infatti, che solo una parte delle famiglie italiane faccia domanda per il calcolo ISEE. Inoltre, è probabile che la propensione alla domanda ISEE sia tanto maggiore quanto più basso è il reddito e, di conseguenza, quanto più alti sono i benefici attesi

dall'accesso al sistema di welfare, che solitamente prevede una prova dei mezzi basata su questo indicatore (RDC, tariffe/tasse ridotte per asili nidi e università, ecc.).

Le simulazioni fino ad ora illustrate in questa Sezione hanno come ipotesi principale quella di un tasso di take-up al 100%. In altre parole, si è ipotizzato che tutti coloro che hanno diritto alle prestazioni vigenti e all'AUUF facciano domanda e ricevano il loro beneficio. Se però questa ipotesi è abbastanza verosimile per gli istituti vigenti (in particolar modo per quanto riguarda le detrazioni per figli), la stessa appare straordinariamente ottimista per quanto concerne l'AUUF. Questa sezione ha l'obiettivo di fornire alcuni spunti di riflessione sul tema, illustrando in che modo il numero di beneficiari, gli importi medi e dunque la spesa annua prevista potrebbero variare sulla base di due diversi scenari di take-up della nuova misura.

Nel primo scenario di take-up ipotizziamo che il tasso di take-up rimanga pari al 100% per le sole famiglie appartenenti ai primi tre decili di ISR (valore ISR inferiore a circa 22.000 euro, vedi Tabella 5) e scenda al 95% per tutte le altre. Nel secondo scenario, invece, ipotizziamo che il tasso di take-up sia pari al: 100% per le famiglie appartenenti ai primi tre decili di ISR; 90% per le famiglie nel quarto decile; 70% per le famiglie nel quinto e sesto decile; 60% per le famiglie nel settimo decile; 40% per le famiglie nell'ottavo decile; e 30% per quelle nel nono e decimo decile. Lo scenario 1 di take-up può essere visto quindi come un'ipotesi (comunque) ottimistica, mentre lo scenario 2 di take-up come un'ipotesi più pessimistica.

La Tabella 13 illustra le caratteristiche generali e gli importi medi annui delle proposte AUUF della CISL per i diversi scenari di take-up (per scenario base si intende quello adottato finora nelle simulazioni, vedi Tabella 7). Qualora il take-up del nuovo assegno fosse uguale a quello ipotizzato nello scenario 1, il numero di famiglie beneficiarie dell'AUUF diminuirebbe a circa 7,39 milioni di unità. L'esclusione dal beneficio di una parte di famiglie con redditi medio-alti, le quali tendono a riportare degli importi più bassi in confronto ai nuclei più "poveri", determinerebbe un complessivo ma lieve incremento degli importi medi annui percepiti dai beneficiari. Ciò nonostante, in questo scenario di take-up, entrambe le proposte di AUUF qui avanzate costerebbero circa mezzo miliardo di euro in meno ogni anno. Come ulteriore conseguenza, il numero di nuclei perdenti a causa della riforma crescerebbero di circa 200mila unità in entrambe le proposte, così come le perdite mediane.

Tabella 13. Caratteri generali e importi medi annui delle proposte AUUF per scenario di take-up

Caratteri generali della misura	Scenario base		Scenario 1		Scenario 2	
	AUUF1	AUUF2	AUUF1	AUUF2	AUUF1	AUUF2
COSTO (miliardi di euro)	20,91	20,86	20,39	20,31	16,45	16,21
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,63	7,63	7,39	7,39	5,35	5,35
Importo annuo medio per famiglia (euro)	2742	2734	2758	2747	3074	3028
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	2351	2300	2369	2300	2400	2525
Importo medio per famiglia con ...						
1 figlio minorenni	1874	1884	1882	1889	2064	2048
1 figlio maggiorenne	897	1029	901	1031	1004	1116
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3394	3367	3411	3382	3806	3735
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	5891	5712	5961	5775	6429	6202
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	2722	2807	2740	2823	3069	3149
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	2839	2793	2849	2800	3197	3112
Reddito prevalente = Altro	2672	1973	2690	1980	2857	2039
Famiglie perdenti (milioni)	0,79	0,64	0,99	0,84	2,69	2,60
Perdita mediana annua (euro)	-583	-645	-818	-905	-1254	-1288
Famiglie vincenti (milioni)	6,84	7,00	6,64	6,79	4,89	4,98
Guadagno mediano annuo (euro)	1276	1233	1287	1240	1467	1389

La situazione sarebbe tuttavia ben più grave nello scenario 2, ossia quello più pessimistico/realistico sul take-up dell'AUF (Tabella 13). In questa circostanza, infatti, il numero di famiglie beneficiarie dell'AUF diminuirebbe di oltre due milioni di unità, attestandosi a circa 5,35 milioni di nuclei. Anche qui, come atteso, gli importi medi annui aumentano molto rispetto allo scenario base, ma il conseguente spesa annua prevista per la nuova misura subirebbe un drastico calo: l'AUF costerebbe circa 16,5 miliardi di euro all'anno nella proposta 1 della CISL e circa 16,2 miliardi di euro all'anno nella proposta 2. Come ultima conseguenza, potrebbe salire nettamente il numero di famiglie che registrano una perdita a causa della riforma qui ad oggetto, nonché l'entità della perdita annua. Le simulazioni mostrano che il numero di nuclei perdenti crescerebbe infatti oltre i due milioni e mezzo di unità in entrambe le proposte di AUF.

A tutti gli effetti, il potenziale incremento del numero di nuclei svantaggiati dalla riforma e delle loro perdite di beneficio rappresenterebbero, nel concreto, quei "costi di transazione" che sono stati precedentemente accennati nel presente Rapporto e su cui bisognerebbe prestare non poca attenzione nel dibattito che porterà alla definizione e l'implementazione della nuova misura.

5. Un confronto con le altre proposte note

Al termine del Rapporto, appare infine utile dedicare una sezione al confronto tra le proposte di AUF qui illustrate e le altre proposte di riforma avanzate negli ultimi mesi. Al momento di realizzazione del presente documento, l'unica proposta di AUF nota è quella formulata da un gruppo di studiosi/e di diverse discipline che fanno capo all'Associazione AREL fondata da Nino Andreatta, la Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali e l'Alleanza per l'infanzia⁵⁸. Per brevità, nel prosieguo di questa sezione, si fa riferimento a questo insieme di Associazioni e Fondazioni con l'acronimo AGA.

⁵⁸ Link: <https://welforum.it/sulla-proposta-di-istituzione-dellassegno-unico-e-universale-per-i-figli-auuf/>.

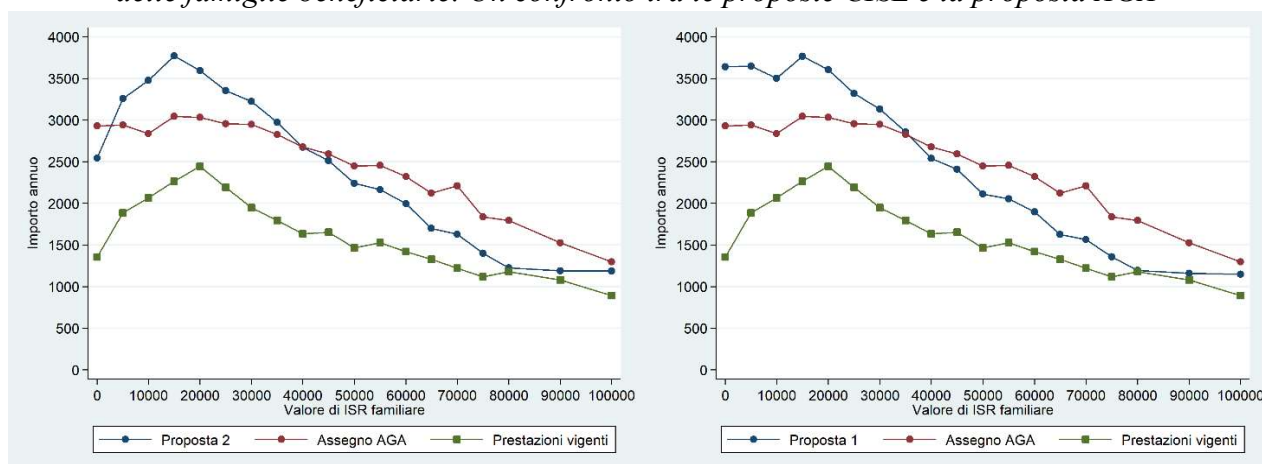
La proposta di riforma avanzata da AGA considera un importo dell'assegno costante pari a 1.930€ all'anno (161€ al mese) per ciascun figlio minorenni e a 1.158€ all'anno (97€ al mese) per ciascun figlio maggiorenne fino ad un livello di ISEE pari a 30 mila euro. Il valore dell'assegno decresce poi in modo non lineare sino a 52.000€, dove diventa pari a 800€ all'anno (67€ al mese) per figlio minorenni e a 480€ all'anno (40€ al mese) per figlio maggiorenne. In linea con la legge delega, questa proposta prevede anche delle maggiorazioni dell'importo. In particolare: viene riconosciuto un importo di 300 euro all'anno maggiore per ciascun figlio oltre al secondo; l'importo dell'assegno per i figli con disabilità è incrementato del 50%; è prevista una maggiorazione di 1.000 euro all'anno per i nuclei in cui la madre ha un'età al più uguale a 21 anni.

La caratteristica principale della proposta AGA è quella di essere soltanto “moderatamente selettiva”, al fine di garantire un accentuato grado di universalità tra le famiglie interessate dalla riforma. Si noti infatti che un ISEE pari a 30 mila euro corrisponde al livello medio dell'ottavo decile della distribuzione delle famiglie con figli, quindi l'importo massimo di questo AUUF verrebbe ricevuto dal 73% delle famiglie⁵⁹. A differenza delle prestazioni attuali, che vanno azzerandosi per valori di reddito familiare molto elevati, tanto la proposta AGA quanto le proposte qui avanzate hanno in comune la presenza una quota fissa del beneficio (con importi abbastanza simili tra loro) sotto il quale nessuna famiglia con figli può andare (v. Figura A.6 in Appendice). Anche le maggiorazioni previste nelle proposte CISL sono simili a quelle della proposta AGA, salvo per tre eccezioni. In primo luogo, nella proposta AGA non viene fatta alcuna differenziazione per tipologia di disabilità del figlio a carico, fornendo a tutti una maggiorazione del 50%. In secondo luogo, la proposta AGA non prevede – così come la proposta AUUF1 – una maggiorazione per *second earner*. In terzo luogo, la maggiorazione riconosciuta a ciascun figlio oltre al secondo è inferiore nella proposta AGA rispetto a quelle CISL (300€ vs 800€).

La Figura 16 presenta un confronto tra le due proposte CISL e la proposta AGA (e le attuali prestazioni) negli importi medi annui che questi assegni andrebbero ad elargire alle famiglie con figli a carico. (Gli importi medi sono riportati per tutte le proposte per valore di ISR, sebbene la proposta AGA definisca l'importo in base all'ISEE, per garantire una perfetta comparabilità visiva.) Come appena detto, le proposte CISL appaiono chiaramente più selettive rispetto alla proposta AGA. Tale selettività consente la ricezione di un beneficio più elevato per le famiglie con redditi bassi (tranne nel caso degli incapienti nella proposta AUUF2). Al contrario, le proposte CISL tenderebbero a erogare degli importi medi annui più bassi per le famiglie con un reddito di livello medio-alto (valore ISR compreso tra 45.000 e 150.000 euro circa). Le differenze tra le proposte di riforma diventano poi praticamente nulle nella parte destra della distribuzione del reddito familiare (v. Figura A.6).

⁵⁹ Come illustrato nella Figura A.2 in Appendice, un valore di ISEE pari a 30.000 euro si traduce mediamente in un valore di ISR pari a circa 40.000 euro per una famiglia con un solo figlio maggiorenne a carico e pari a circa 60.000 euro per una famiglia con tre figli minorenni a carico.

Figura 16. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e delle proposte di AUUF per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

La Tabella 14 mostra un confronto tra le proposte di riforma sui caratteri generali e gli importi medi annui dei trasferimenti per alcune tipologie familiari. La proposta AGA appare circa un miliardo di euro più economica delle due proposte CISL. Da ciò consegue che gli importi medi annui che la proposta AGA andrebbe ad erogare risultano sempre inferiori rispetto a quelli delle proposte CISL, ad eccezione delle famiglie con un figlio maggiorenne (rispetto alla proposta AUUF1) e di quelle con reddito prevalente familiare diverso da reddito da lavoro dipendente o autonomo (rispetto alla proposta AUUF2). La differenza di importi è particolarmente elevata tra le famiglie con molti figli a seguito della più generosa maggiorazione prevista per i figli oltre al secondo. Infine, sebbene il valore mediano delle perdite annue sia inferiore nella proposta AGA, questa proposta registra un numero molto maggiore di nuclei perdenti (circa 1,35 milioni di unità) a seguito della riforma rispetto alle due proposte CISL, così come un minor guadagno mediano annuo per le famiglie che invece trarrebbero vantaggi dalla riforma.

Tabella 14. Caratteri generali e importi medi annui dei trasferimenti. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA

Caratteri generali della misura	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		
		AUUF1	AUUF2	AGA
COSTO (miliardi di euro)	12,65	20,91	20,86	19,97
Beneficiari (milioni di famiglie)	7,19	7,63	7,63	7,63
Importo annuo medio per famiglia (euro)	1758	2742	2734	2618
Importo annuo mediano per famiglia (euro)	1387	2351	2300	1930
Importo medio per famiglia con ...				
1 figlio minorenni	1157	1874	1884	1730
1 figlio maggiorenne	850	897	1029	1009
2 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	2022	3394	3367	3293
3 figli a carico (minorenni o maggiorenni)	3638	5891	5712	5423
Reddito prevalente = Lavoro dipendente	1951	2722	2807	2638
Reddito prevalente = Lavoro autonomo	1185	2839	2793	2670
Reddito prevalente = Altro	1224	2672	1973	2315
Famiglie perdenti (milioni)		0,79	0,64	1,35
Perdita mediana annua (euro)		-583	-645	-381
Famiglie vincenti (milioni)		6,84	7,00	6,28
Guadagno mediano annuo (euro)		1276	1233	1046

6. Conclusioni

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

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

La scelta dei diversi parametri utilizzati, comprese le maggiorazioni che tengono conto delle eventuali fragilità presenti nel nucleo familiare e, nella seconda proposta, della presenza di un *second earner*, ci ha permesso di garantire attraverso l'AUUF un sostegno economico per i figli sensibilmente più elevato rispetto a quello attualmente ricevuto per la maggior parte delle famiglie interessate (intorno al 90%). Sono particolarmente favorite le famiglie con minori che si trovano nelle fasce di reddito basse e medie, che ricevono importi particolarmente elevati se numerose, ma non mancano benefici anche per coloro che presentano redditi più elevati. I lavoratori dipendenti ricevono in media vantaggi sostanziali, sebbene i guadagni più elevati vengano chiaramente registrati tra le famiglie che non possono disporre in parte o in toto delle attuali misure di sostegno ai figli (autonomi, *working poor*,

disoccupati, ecc.). Resta penalizzata una parte minoritaria della platea di famiglie coinvolte (circa il 10%), le quali potrebbero essere facilmente garantite almeno in via transitoria dall'introduzione di una clausola di salvaguardia, che avrebbe un costo assai limitato (meno di 500 milioni di euro).

Per mantenere intatta la possibilità di escludere eventuali evasori dal ricevere un importo dell'AUF indebitamente alto, abbiamo suggerito la possibilità di introdurre una seconda soglia ISEE ad un livello piuttosto elevato, al di sopra della quale i beneficiari riceverebbero la sola componente universale della prestazione. Un valore che riteniamo prudenzialmente adatto per questa soglia potrebbe essere pari a 60.000 euro, mentre una soglia più bassa e pari ad esempio a 50.000 euro apparirebbe senz'altro più stringente.

Abbiamo anche indicato alcune possibilità per il reperimento di ulteriori risorse strutturali, che permetterebbero di potenziare la misura ed i suoi benefici, rendendo di fatto superflua l'adozione di una clausola di salvaguardia. Innanzitutto, l'introduzione di una specifica contribuzione aggiuntiva a finanziamento della misura sui redditi da lavoro autonomo, analoga a quella attualmente presente sui lavoratori dipendenti, che distribuirebbe in misura più equa i benefici. In secondo luogo, l'eventuale introduzione dell'AUF nel computo dell'ISEE e del reddito familiare in sede di accesso al Reddito di Cittadinanza e calcolo del beneficio economico annesso alla misura nazionale di reddito minimo. Oltre a ridurre i rischi di possibili effetti avversi sulla trappola della povertà che scaturirebbero dalla piena somma di questi due istituti, questa ipotesi potrebbe determinare un risparmio annuale per il Reddito di Cittadinanza di circa un miliardo di euro. Un'alternativa vagliata in questo Rapporto potrebbe essere quella di eliminare dalla scala di equivalenza RDC il coefficiente legato al numero di minorenni nel nucleo familiare (0,2), con un conseguente risparmio di circa 650 milioni di euro.

Le stime sono state inoltre replicate tenendo conto di uno scenario di take-up imperfetto, ossia una situazione (piuttosto comune nell'ambito delle politiche sociali) in cui alcuni dei nuclei aventi diritto non fanno domanda per la misura. Nell'ipotesi (comunque ottimistica) di un tasso di take-up al 95%, le due proposte di AUF qui presentate costerebbero ogni anno circa 500 milioni di euro in meno. Il "risparmio" di spesa sarebbe invece sostanziale nel caso si ipotizzi un take-up dell'AUF prossimo al 100% tra le famiglie con i redditi più bassi e decrescente lungo la distribuzione del reddito.

Un confronto con l'unica altra proposta di AUF attualmente nota, quella avanzata dall'Associazione AREL, la Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali e l'Alleanza per l'infanzia, mostra infine che le proposte CISL sono chiaramente più selettive, poiché erogano un beneficio più elevato per le famiglie con redditi bassi e importi medi annui inferiori per le famiglie con un reddito di livello medio-alto (valore ISR compreso tra 45.000 e 150.000 euro circa). Le due proposte hanno tuttavia il medesimo pregio di introdurre, rispetto alle prestazioni vigenti, una quota fissa del beneficio sotto il quale nessuna famiglia con figli può andare.

La partenza a regime della nuova misura nell'anno in corso potrebbe essere difficoltosa a causa dei tempi ristretti per definire i decreti delegati e per adeguare le strutture amministrative coinvolte. L'adozione di una misura transitoria per il solo 2021 sembra dunque una possibilità assai concreta. Riteniamo che la soluzione migliore in tal caso sia quella di ripartire equamente le risorse di quest'anno su tutti i minori, ad esempio fornendo a ciascuno di loro un importo intorno ai 200/250 euro annui⁶⁰. In questo modo, sarebbe possibile distribuire a tutte le famiglie con figli un piccolo

⁶⁰ Una proposta in tal senso è stata recentemente avanzata dal gruppo AREL, Fondazione Ermanno Gorrieri e Alleanza per l'Infanzia. Link: <https://24plus.ilsole24ore.com/art/assegno-unico-perche-partenza-luglio-e-rischio-tutti-nodi-irrisolti-AEvND2C?s=hpl>.

aiuto in questo periodo pandemico, iniziando al contempo a costruire organicamente una parte della base universale del sostegno sulla quale poi edificare l'intera misura a partire dal prossimo anno.

Appendice

Figura A.1. Valori medi di ISP per valore di ISR e numero di figli a carico

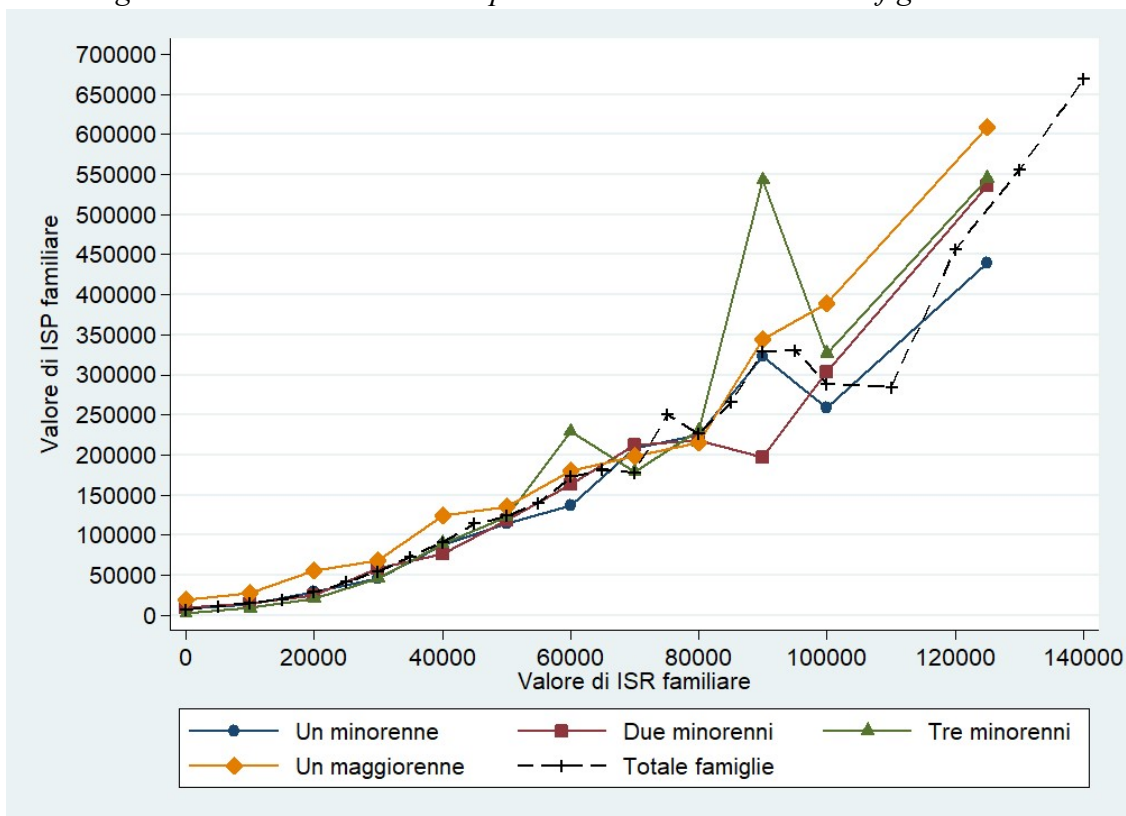


Figura A.2. Valori medi di ISEE per valore di ISR e numero di figli a carico

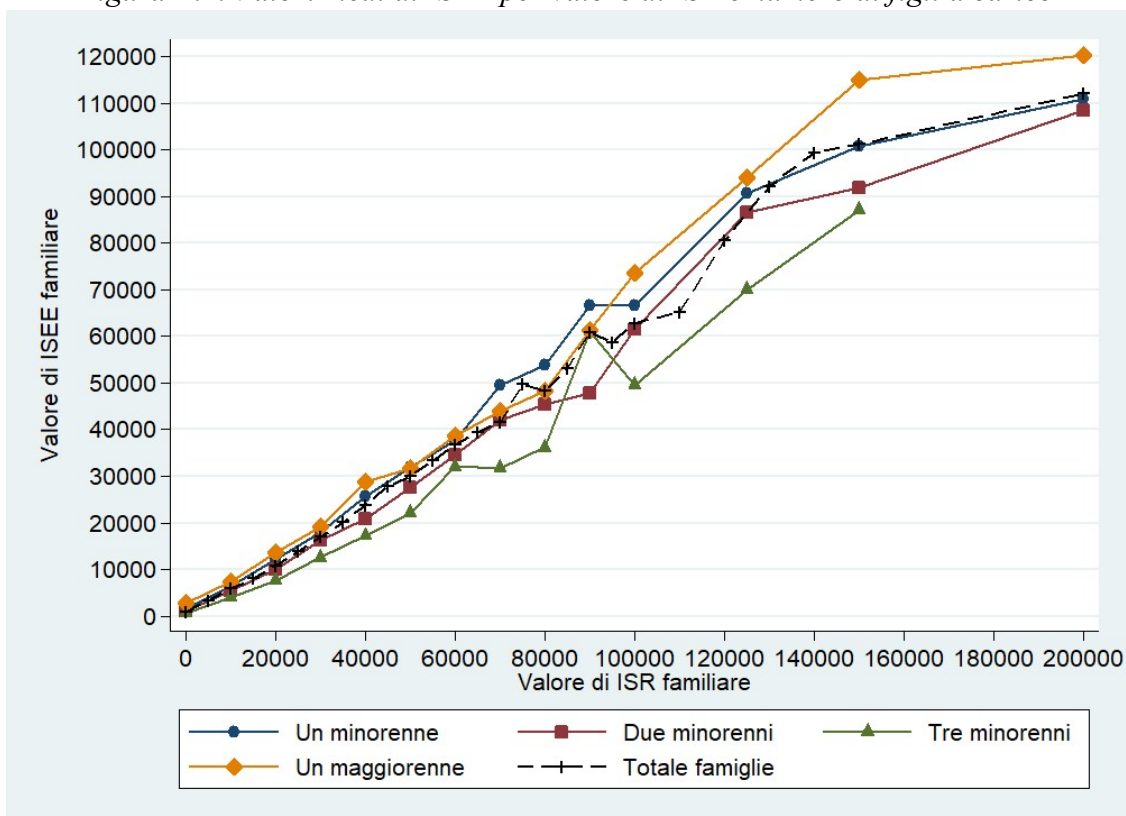
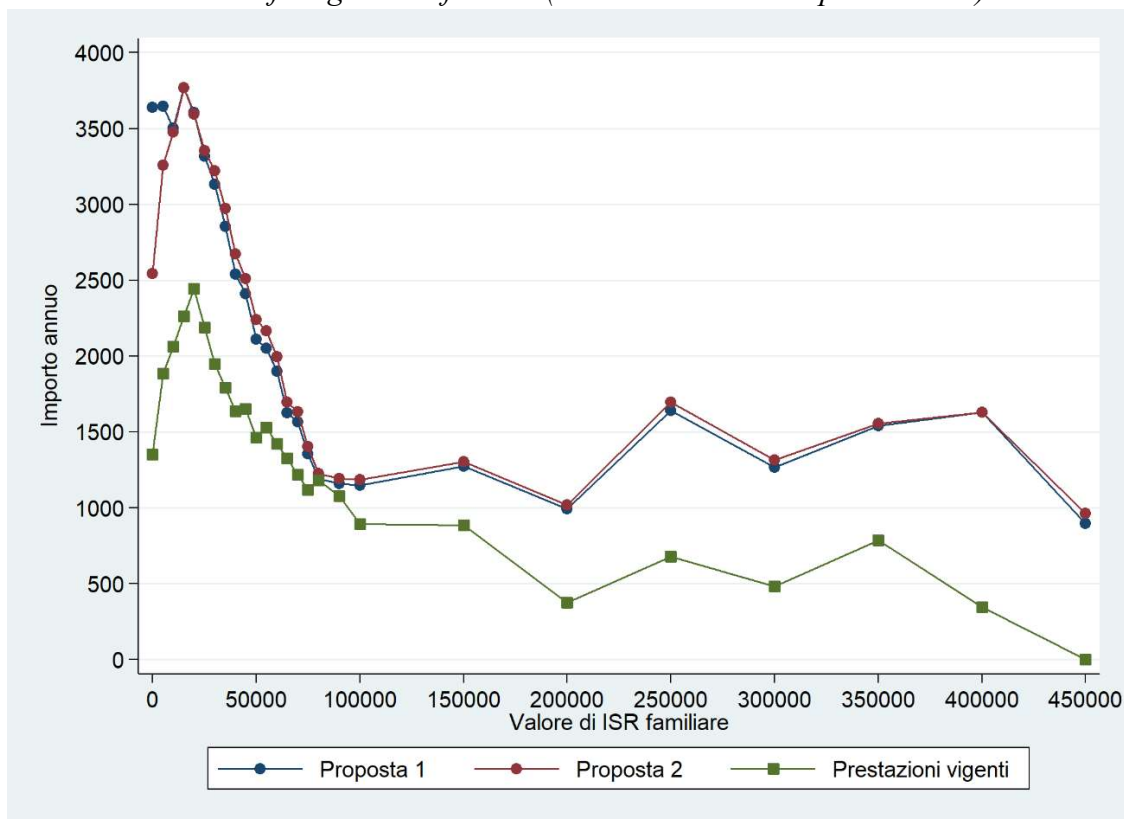


Figura A.3. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie (visione estesa ai “super-redditi”)



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

Figura A.4. Perdita annua per valore di ISR e numero di figli a carico (Assegno AUUF2)

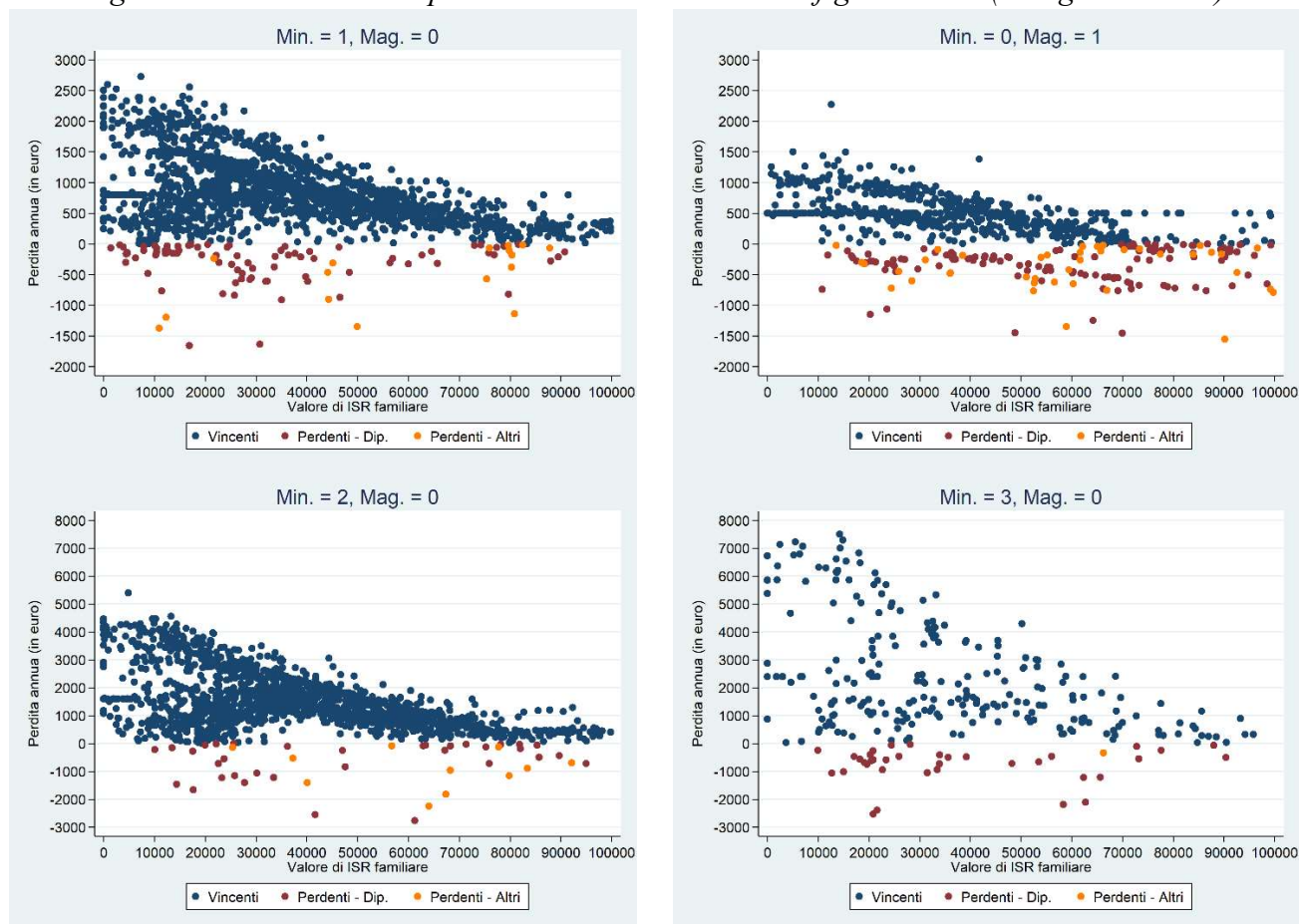


Figura A.5. Importo medio mensile dell'AUUF2 e delle varie componenti del RDC tra i nuclei beneficiari del RDC per tipologia familiare

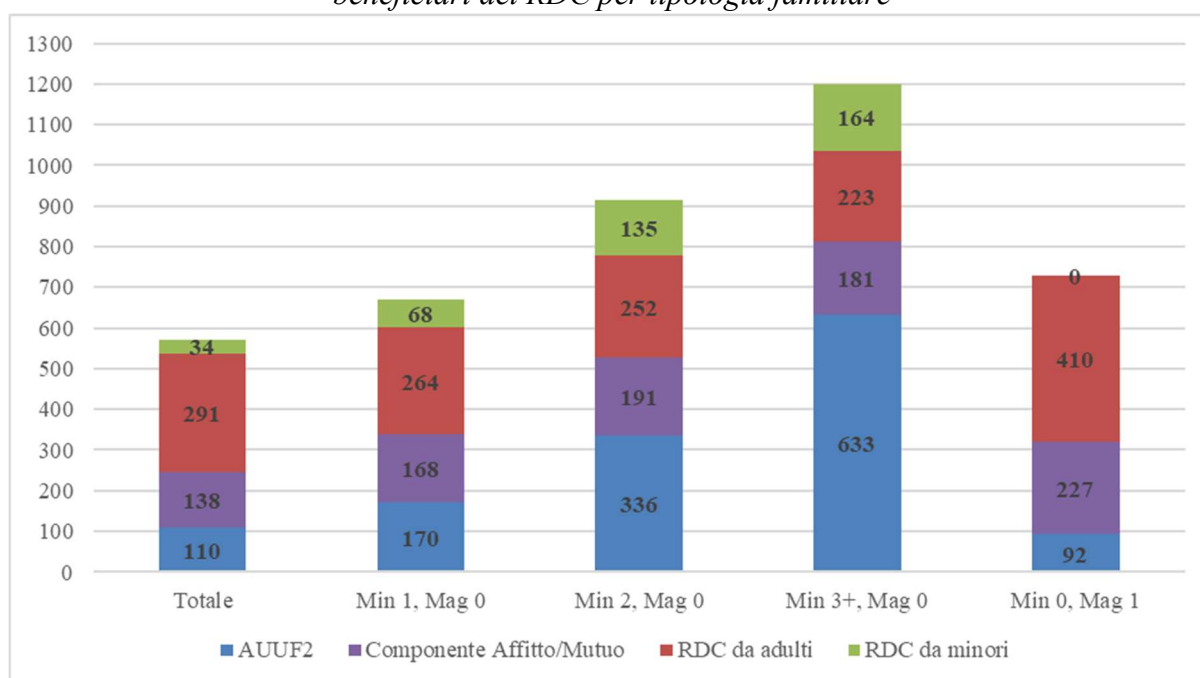
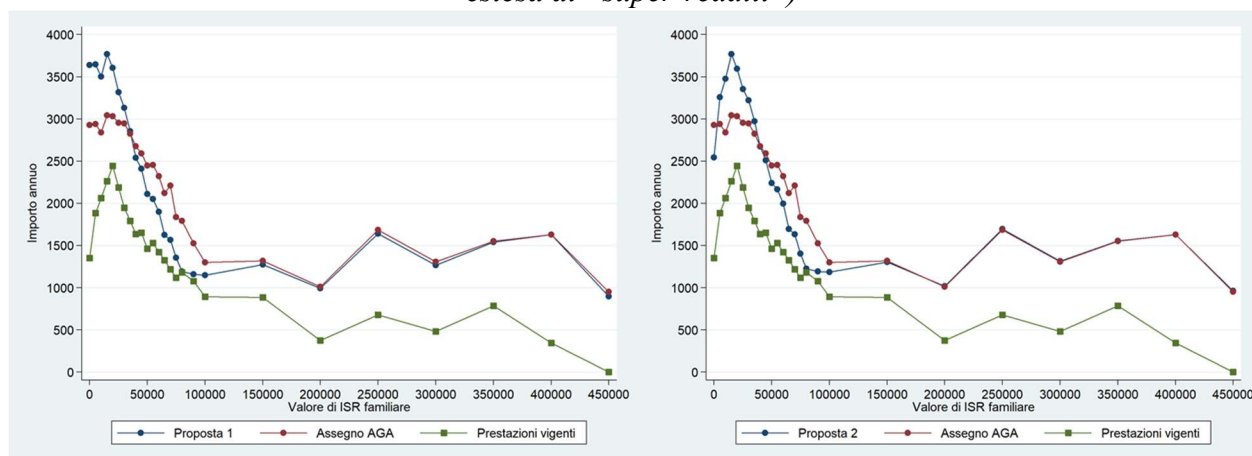


Figura A.6. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e delle proposte di AUUF per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA (visione estesa ai “super-redditi”)



Nota: Le fluttuazioni che si osservano lungo la distribuzione ISR sono associate alla diversa composizione familiare (es. numero di figli minorenni e/o maggiorenni a carico, presenza di una giovane madre o di un second earner) che caratterizza i nuclei in uno specifico valore di ISR.

Tabella A.1. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti e variazioni percentuali per decile di ISR delle famiglie interessate dalla riforma

Decile di ISR	Valore medio di ISR	Prestazioni vigenti	Proposta di riforma		Variazione percentuale (rispetto a prestazioni vigenti)	
			AUUF1	AUUF2	AUUF1	AUUF2
1	4226	1837	3627	3036	97%	65%
2	13271	2220	3761	3760	69%	69%
3	19316	2386	3593	3585	51%	50%
4	24990	2143	3271	3321	53%	55%
5	30999	1883	3103	3200	65%	70%
6	37424	1741	2705	2821	55%	62%
7	45512	1599	2300	2417	44%	51%
8	55027	1469	2027	2150	38%	46%
9	69332	1247	1543	1603	24%	29%
10	126751	940	1195	1228	27%	31%

Tabella A.2. Perdita media annua e numero di famiglie perdenti (in migliaia di unità) per numero di figli a carico e proposta di assegno unico

Assegno AUUF1					
Numero di figli minorenni a carico		Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
		0	1	2 o più	
0	Perdita media (euro)	-	-431	-269	-425
	Famiglie (migliaia)	-	386	15	401
1	Perdita media (euro)	-283	-385	-1.532	-340
	Famiglie (migliaia)	180	37	7	224
2	Perdita media (euro)	-571	-1.857	-	-744
	Famiglie (migliaia)	65	10	0	75
3 o più	Perdita media (euro)	-1.322	-4.152	-2.682	-1.726
	Famiglie (migliaia)	78	12	2	92
Totale	Perdita media (euro)	-592	-562	-861	-583
	Famiglie (migliaia)	322	445	24	792
Assegno AUUF2					
Numero di figli minorenni a carico		Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
		0	1	2 o più	
0	Perdita media (euro)	-	-415	-167	-409
	Famiglie (migliaia)	-	267	6	273
1	Perdita media (euro)	-310	-418	-3.443	-373
	Famiglie (migliaia)	156	28	3	186
2	Perdita media (euro)	-612	-1.779	-	-767
	Famiglie (migliaia)	66	10	0	76
3 o più	Perdita media (euro)	-1.342	-4.066	-2.482	-1.695
	Famiglie (migliaia)	87	12	2	101
Totale	Perdita media (euro)	-664	-599	-1.428	-645
	Famiglie (migliaia)	309	317	11	637

Tabella A.3. Guadagno medio annuo e numero di famiglie vincenti (in migliaia di unità) per numero di figli a carico e proposta di assegno unico

Assegno AUUF1					
Numero di figli minorenni a carico		Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
		0	1	2 o più	
0	Guadagno medio (euro)	-	474	853	516
	Famiglie (migliaia)	-	722	90	811
1	Guadagno medio (euro)	859	1.290	2.721	962
	Famiglie (migliaia)	2.605	563	47	3.215
2	Guadagno medio (euro)	1.594	3.223	4.602	1.667
	Famiglie (migliaia)	2.293	88	10	2.391
3 o più	Guadagno medio (euro)	2.859	4.050	-	2.895
	Famiglie (migliaia)	413	13	0	426
Totale	Guadagno medio (euro)	1.332	1.014	1.712	1.276
	Famiglie (migliaia)	5.311	1.385	147	6.843
Assegno AUUF2					
Numero di figli minorenni a carico		Numero di figli maggiorenni a carico			Totale
		0	1	2 o più	
0	Guadagno medio (euro)	-	515	1.107	576
	Famiglie (migliaia)	-	841	98	939
1	Guadagno medio (euro)	862	1.364	2.411	975
	Famiglie (migliaia)	2.628	572	52	3.252
2	Guadagno medio (euro)	1.522	3.113	4.610	1.594
	Famiglie (migliaia)	2.291	88	10	2.390
3 o più	Guadagno medio (euro)	2.604	4.035	-	2.649
	Famiglie (migliaia)	405	13	0	418
Totale	Guadagno medio (euro)	1.278	1.017	1.751	1.233
	Famiglie (migliaia)	5.325	1.514	160	6.998

SOMMARIO

Introduzione	1
1. Le ragioni di una riforma: il cammino verso la Legge delega e il ruolo della Cisl	2
1.1. Un'idea importante che viene da lontano.....	2
1.2. Il Nuovo Assegno Familiare (NAF).....	4
1.3. Il percorso verso la Legge Delega.....	5
1.4. Alcune criticità	6
2. Le risorse a disposizione: istituti vigenti, Reddito di Cittadinanza e contribuzione sociale.....	8
Tabella 1. Numero di nuclei beneficiari, prestazioni medie e spesa totale delle prestazioni che verranno sostituite dall'assegno unico	8
2.1. Un approfondimento sulle prestazioni vigenti	9
Tabella 2. Le famiglie raggiunte dalle attuali prestazioni.....	9
Figura 1. Famiglie con figli per tipo di trasferimento.....	10
Figura 2. Ripartizione delle famiglie con figli per reddito prevalente e tipo di aiuto economico	10
Tabella 3. Importo medio ricevuto in detrazioni e assegni, per numero ed età dei figli.....	11
Tabella 4. Importo medio ricevuto in detrazioni e assegni, per quintile di ISR e reddito prevalente	11
Figura 3. Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni.....	11
Figura 4. Incidenza sul reddito disponibile di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni	12
Figura 5. Importo medio di assegni e detrazioni per figli per decili di reddito disponibile equivalente – solo famiglie con figli fino a 21 anni.....	13
2.2. Il finanziamento con contributo sociale ed i lavoratori autonomi.....	13
2.3. Possibile risparmio di spesa dal Reddito di Cittadinanza.....	13
3. Le proposte di riforma avanzate da Cisl	14
3.1. La scelta dell'indicatore della condizione economica familiare	14
3.2. Gli elementi fondamentali della proposta e i diversi scenari	18
Tabella 5. Valori minimi, medi e massimi di ISR e valore medio di ISEE per decile di ISR ...	19
Tabella 6. Caratteri generali delle proposte di riforma	21
3.3. Analisi preliminare delle proposte per casi familiari tipici	22
Figura 6. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF1 per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico.....	23
Figura 7. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF1 per una famiglia di due lavoratori autonomi con diverso numero di figli a carico	25
Figura 8. Confronto trasferimenti attuali e proposta AUUF2 per una famiglia di due dipendenti con diverso numero di figli a carico.....	25

3.4.	Ulteriori ipotesi di riforma possibili.....	25
4.	Alcune statistiche sulle proposte di riforma.....	27
	Tabella 7. Caratteri generali e importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti.....	28
	Figura 9. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie	29
	Figura 10. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie e per numero di figli a carico	30
4.1.	Chi vince e chi perde con la riforma?.....	30
	Tabella 8. Ripartizione dei nuclei familiari tra “perdenti” e “vincenti” a seguito della riforma per assegno unico proposto e decile di ISR	31
	Figura 11. Ripartizione dei nuclei perdenti per decile di ISR.....	31
	Tabella 9. Percentuale di nuclei perdenti per numero di figli a carico e proposta di assegno unico	32
	Figura 12. Perdita annua per valore di ISR e numero di figli a carico (Assegno AUUF1)	33
4.2.	Ipotesi di clausola di salvaguardia.....	33
	Tabella 10. Caratteri generali, importi medi annui e variazioni percentuali dell’assegno unico AUUF1 con clausola di salvaguardia al 100%	34
	Tabella 11. Caratteri generali, importi medi annui e variazioni percentuali dell’assegno unico AUUF2 con clausola di salvaguardia al 100%	35
	Figura 13. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti (con clausola di salvaguardia al 100% per valore di ISR delle famiglie beneficiarie.....	35
4.3.	Alcuni numeri su interazione tra AUUF e Reddito di Cittadinanza.....	35
	Figura 14. Importo medio mensile dell’AUUF1 e delle varie componenti del RDC tra i nuclei beneficiari del RDC per tipologia familiare.....	37
4.4.	Ipotesi di AUUF con reddito equivalente.....	38
	Tabella 12. Caratteri generali e importi medi annui. Un confronto tra gli assegni unici proposti	38
	Figura 15. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra gli assegni unici proposti.....	39
4.5.	Ipotesi di take-up imperfetto dell’AUUF	39
	Tabella 13. Caratteri generali e importi medi annui delle proposte AUUF per scenario di take-up.....	41
5.	Un confronto con le altre proposte note.....	41
	Figura 16. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e delle proposte di AUUF per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA	43
	Tabella 14. Caratteri generali e importi medi annui dei trasferimenti. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA.....	44
6.	Conclusioni	44

Appendice	47
Figura A.1. Valori medi di ISP per valore di ISR e numero di figli a carico	47
Figura A.2. Valori medi di ISEE per valore di ISR e numero di figli a carico	47
Figura A.3. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti per valore di ISR delle famiglie beneficiarie (visione estesa ai “super-redditi”).....	48
Figura A.4. Perdita annua per valore di ISR e numero di figli a carico (Assegno AUUF2)	49
Figura A.5. Importo medio mensile dell’AUUF2 e delle varie componenti del RDC tra i nuclei beneficiari del RDC per tipologia familiare.....	49
Figura A.6. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e delle proposte di AUUF per valore di ISR delle famiglie beneficiarie. Un confronto tra le proposte CISL e la proposta AGA (visione estesa ai “super-redditi”).....	50
Tabella A.1. Importi medi annui delle prestazioni vigenti e degli assegni unici proposti e variazioni percentuali per decile di ISR delle famiglie interessate dalla riforma	50
Tabella A.2. Perdita media annua e numero di famiglie perdenti (in migliaia di unità) per numero di figli a carico e proposta di assegno unico	51
Tabella A.3. Guadagno medio annuo e numero di famiglie vincenti (in migliaia di unità) per numero di figli a carico e proposta di assegno unico	52
SOMMARIO.....	53