



**LEGGE 1° aprile 2021, n. 46. Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale**

*(diventa legge con approvazione in Senato il 30 marzo 2021)*

Lo scopo dell'assegno unico è quello di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, motivo per il quale il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di tale Legge, è delegato ad adottare, su proposta del Ministro con delega per la famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato, città ed autonomie locali, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale.

L'assegno unico e universale sostituisce le misure attualmente vigenti quali le detrazioni fiscali previste dal TUIR, l'assegno per il nucleo familiare, previsto dalla legge n.153 del 1988 e corrisposto dall'INPS per il tramite dei datori di lavoro. Oltre a ciò, l'assegno unico è finalizzato ad assorbire buona parte delle misure più recenti, come l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori previsto dalla Legge finanziaria del 1999 e il *bonus bebè* che è stato modificato e rinnovato negli anni più recenti.

La UIL condivide l'universalità dell'assegno unico, un'innovazione importante che consente alla misura di rispondere più efficacemente all'esigenza di sostenere la genitorialità, senza attuare alcuna forma di differenziazione o discriminazione tra famiglie. In tal senso, comprendiamo la necessità di assicurare la centralità del figlio, del minore, o adolescente, quale elemento di imprescindibile arricchimento per la famiglia e per la società.

Si tratta sicuramente di una misura importante a tutela delle famiglie italiane, tuttavia restano molte zone d'ombra, ancora da diradare e vanno definiti con chiarezza alcuni temi. Non solo sull'ammontare economico dell'assegno stesso, ma anche sulle soglie di accesso, sugli strumenti di valutazione del reddito, sul finanziamento della misura, sulla salvaguardia e sulle misure alternative per il sostegno alle famiglie senza minori a carico.

Per la UIL, il finanziamento della misura rimane un punto dirimente perché l'attuale formulazione prevede il superamento dell'assegno al nucleo familiare che è finanziato con un contributo a carico del solo lavoro dipendente. Inoltre, la nuova legge deve garantire l'assegno a tutte le famiglie, anche quelle costituite da due soggetti, lavoratori o pensionati, coniugati o uniti civilmente, con e senza figli a carico.

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'Isee, è necessario innanzitutto, rafforzare i controlli per impedire agli evasori di accedere a questa importante misura.

Bisogna, poi, ripensare lo strumento affinché non penalizzi alcune tipologie di nuclei, come ad esempio quelli monogenitoriali.

È fondamentale, inoltre, prevedere la possibilità di presentare l'Isee corrente per aggiornare sia il patrimonio, sia il reddito dei nuclei familiari. Infine, non è chiaro come l'Isee inciderebbe sull'importo dell'assegno ma, per la UIL, è assolutamente necessario che questa parametrizzazione non vada a penalizzare il ceto medio.

Vi è poi il tema dei cittadini stranieri che lavorano in Italia e quello dei lavoratori frontalieri, l'attuale delega infatti, da una parte pone un requisito di residenza troppo elevato, dall'altra rischia di escludere dal beneficio i lavoratori frontalieri.

Infine, semplici interventi di salvaguardia non saranno sufficienti a tutelare le famiglie in questa transizione da una pluralità di misure ad un unico assegno. La UIL chiede che siano varati interventi paralleli che agiscano per garantire il beneficio agli attuali e futuri beneficiari. L'attuale assegno al nucleo familiare è, infatti, un'importante fonte di reddito per molte famiglie di pensionati e lavoratori senza figli e con il coniuge a carico.

## **Il Nuovo Assegno Unico**

Il provvedimento è previsto dal disegno di legge delega di *“Riordino, semplificazione e potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'istituzione dell'assegno unico e universale”*.

La misura, introdotta dalla **Legge di bilancio 2021**, prevede un'erogazione mensile suddivisa in diversi importi spettante alle famiglie con figli minorenni e maggiorenni a carico, fino a un importo massimo di circa 250 euro mensili per figlio. Con l'ultima

legge di bilancio il Governo ha rifinanziato il «**Fondo assegno universale e servizi alla famiglia**» con **tre miliardi di euro per l'anno 2021 e 5 miliardi per il 2022**. Le ulteriori risorse per garantire gli annunciati 250 euro a figlio per ogni mese, saranno recuperate dalle misure di sostegno alla famiglia attualmente in vigore e che potranno essere ulteriormente individuate dal Governo nel corso dell'esercizio della delega.

L'Assegno Unico e Universale è una misura prevista recentemente dal Decreto Legislativo “*Family Act*”, ha l'intenzione di omogenizzare la distribuzione delle risorse a sostegno delle famiglie e concentrarle in un unico istituto onnicomprensivo. I decreti legislativi dovranno essere predisposti **entro il 21 aprile 2022** (12 mesi dalla data di vigenza della Legge n. 46/2021) al fine di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, in particolare femminile.

Il nuovo contributo sarà riconosciuto a entrambi i genitori per ciascun figlio, **dal settimo mese di gravidanza**, verrà concesso fino al compimento dei 21 anni, con importo ridotto, qualora i figli studino o siano impegnati in programmi di formazione, tirocini o svolgano il Servizio civile universale.

Avrà un valore massimo di circa 250 euro: in questa cifra globale dovrebbero confluire una parte fissa e una variabile, legata al reddito complessivo della famiglia.

Per ottenerlo si dovrà avere la cittadinanza italiana o essere cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno europeo, risiedere e pagare i tributi in Italia.

A differenza degli attuali ANF, percepiti esclusivamente dai lavoratori dipendenti e pensionati, la misura riguarderà una platea più ampia.

In particolare, ne beneficeranno:

- famiglie con lavoratori dipendenti
- famiglie con lavoratori autonomi e liberi professionisti
- famiglie con disoccupati e incapienti

In base al disegno di legge delega, il sussidio sarà erogato in due modalità:

- un credito d'imposta;
- un assegno mensile dell'importo stabilito

### **Previsioni Istat – Platea interessata**

L'assegno unico familiare dovrebbe riguardare circa 12,5 milioni di ragazzi, di cui 10 milioni minori. Cresce il numero di famiglie interessate, visto il nuovo inserimento di autonomi e disoccupati tra i beneficiari. Pertanto, le famiglie interessate al nuovo assegno unico familiare dovrebbero essere complessivamente all'incirca 11 milioni.

## ANALISI

In relazione ai principi generali indicati nell'articolo 2, condividiamo la volontà di riorganizzare la pluralità e la frammentarietà degli strumenti vigenti in un unico sostegno economico che sia universale - al fine di non discriminare un minore a seconda del tipo di famiglia alla quale appartiene - e composto da una quota determinata per tutti i nuclei familiari e una quota incrementale al decrescere del reddito secondo soglie che dovrebbero essere determinate tramite l'ISEE nella sua interezza o con parti di esso come il solo ISR (Indicatore Situazione Reddituale).

Un punto di attenzione è la modalità con cui sarà determinata la componente universale e in cui sarà articolata la componente progressiva sia per rendere effettivo il principio dell'universalità del provvedimento, sia per non rendere lo strumento iniquo, rispetto alla previsione secondo cui l'assegno non deve concorrere al reddito complessivo.

Le due componenti dell'assegno e il suo concorrere o meno alla formazione del reddito saranno, infatti, elementi su cui porre attenzione per il rischio che possa configurarsi o come strumento **iniquo** (componente fissa prevalente per cui incapiente e miliardario ricevono lo stesso ammontare, senza riequilibrio nella tassazione), o **non universale** (componente fissa irrisoria venendo meno la centralità del minore come soggetto portatore di diritto).

Il riconoscimento dell'assegno per ciascun figlio è coerente con l'intenzione di collocare il minore al centro della misura e non il nucleo. È, invece, meno coerente la maggiorazione per i figli successivi al secondo che si rivolge, in quanto tale, al nucleo e, ancor di più, la previsione di riconoscere l'assegno a decorrere dal settimo mese di gravidanza.

A tal proposito è opportuno prevedere una specifica misura di sostegno attraverso un contributo a partire dal settimo mese di gravidanza, fino al termine della gestazione, separata dall'assegno unico universale che accompagna il figlio fino ai 21 anni.

Secondo la simulazione effettuata dal Gruppo di lavoro Arel/Feg/Alleanza per l'infanzia, l'assegno unico universale **rischierebbe un taglio dell'importo** rispetto ai 250 euro annunciati e, alcune famiglie, potrebbero ottenere una somma più bassa.

La misura, infatti (come credito di imposta o accredito mensile) ingloberebbe le agevolazioni attualmente esistenti e sarà legato all'Isee. Secondo lo scenario prospettato, l'80% delle famiglie italiane **prenderebbe 161 euro** al mese per ogni figlio minore e **97 euro per ogni figlio under 21** (Il calcolo è legato alla considerazione secondo cui 8 famiglie su 10 hanno un'Isee sotto i 30 mila euro).

**L'importo dell'assegno diminuisce se si alza l'Isee:** per un Isee sopra i 52mila euro, il contributo scende a 67 euro mensili per i figli minori e a 40 euro per i figli

maggiorescenti ma di età inferiore ai 21 anni. Il quadro **favorisce autonomi e incapienti**, categorie oggi escluse dagli assegni famigliari.

Risulterebbero **sfavoriti i lavoratori dipendenti**: 1,35 milioni di famiglie perderebbero in media 381 euro all'anno. Per arginare questa disparità, secondo lo studio occorrono 800 milioni in più all'anno.

### **Articolo 3, comma 1**

#### **Questione: Finanziamento**

Come indicato al presente articolo l'assegno unico razionalizzerà le risorse impiegate per il pagamento di diverse misure e verrà ulteriormente finanziato con il "*Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*".

Tra le misure assorbite dal nuovo assegno, oltre alle detrazioni specifiche per familiari a carico, il *baby bonus*, l'assegno per le famiglie numerose, vi è anche l'assegno al nucleo familiare ANF.

L'ANF ad oggi viene percepito da lavoratori dipendenti e pensionati ed è erogato non solo per i figli ma anche nel caso di coniuge a carico del richiedente. L'attuale ANF, a differenza delle altre misure, è finanziato con un contributo specifico, **CUAF**, che opera sul solo lavoro dipendente ed è versato direttamente dai datori di lavoro. Tale aliquota varia in relazione alla tipologia di settore lavorativo, per **la generalità dei settori si attesta nella misura del 0,68%** per un ammontare al netto di tutte le compensazioni di **circa 2 miliardi di euro annui**.

Un'imposizione che incide direttamente sul costo del lavoro dipendente.

**Nel disegno di legge in esame è prevista la modifica o l'abolizione degli assegni al nucleo e degli assegni familiari ma non si specifica se con il superamento della contribuzione CUAF.**

#### Commento/osservazioni:

Questa mancanza di disposizioni rischia di far gravare una parte consistente del finanziamento, circa 2 miliardi, sul solo lavoro dipendente.

Per questo chiediamo che siano prontamente trovate le risorse utili per il completo superamento di questa aliquota.

Poiché l'assegno unico una misura universale, per la UIL, essa deve essere sostenuta in modo solidale da tutti i cittadini con la presa in carico totale del costo dell'assegno da parte della fiscalità generale.

✓ **Articolo 1, comma 2, lettera d)**

**Questione: compatibilità/incompatibilità con Reddito di cittadinanza (RdC)**

Commento/osservazioni:

L'assegno è pienamente compatibile con l'istituto del **Reddito di cittadinanza** (e Pensione di cittadinanza) tuttavia, la medesima norma di delega prevede che, nella determinazione dell'ammontare complessivo dell'assegno e del beneficio economico del Reddito di cittadinanza, si tenga "eventualmente" conto della quota di quest'ultimo relativa ai componenti di minore età presenti nel nucleo familiare.

È opportuno chiarire se con il termine "**eventualmente**" si rimetta alla discrezionalità del medesimo legislatore delegato una riduzione dell'ammontare complessivo in oggetto o se quest'ultima sia tassativa.

Si presenta il forte rischio che i figli dei nuclei percettori del reddito di cittadinanza siano svantaggiati. A tal proposito riteniamo che i due benefici dovrebbero sommarsi, poiché il RDC garantisce la sussistenza mentre l'Assegno Universale, rivolto alle famiglie con figli, riconosce il valore di avere un figlio e lo sostiene nel suo percorso di sviluppo e di crescita. Non si può dichiarare di voler contrastare la povertà, in particolare quella assoluta, immaginando poi meccanismi che vedrebbero:

- O l'assegno universale sostituire la quota parte del RDC,
- O che prima di assegnare il RDC sia valutato il reddito complessivo dell'Assegno universale.

La soglia del beneficio economico del Reddito di cittadinanza è moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza pari a **1** per il primo componente del nucleo familiare e incrementato di **0,4** per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18, e di **0,2** per ogni ulteriore componente di minore età, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE.

✓ **Articolo 1, comma 2, lettera b)**

Questione: utilizzo indicatore ISEE

Commento/osservazioni:

Per la UIL è importante che lo strumento utilizzato non determini distorsioni che potrebbero penalizzare alcune tipologie di nuclei familiari per la loro composizione o per altri fattori esogeni al nucleo stesso. Soprattutto se si considera che alcune delle attuali misure sono erogate considerando il solo reddito.

Dalla quart'ultima riga: “(...) *tenendo conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore del reddito nel nucleo familiare;*”

Commento/osservazioni:

Rispetto all'effetto di disincentivo al lavoro per il secondo percettore del reddito (che statisticamente inerisce le donne), riteniamo che per verificare effettivamente l'esistenza di tale rischio, sia necessario valutare l'importo e altri fattori che potranno essere declinati solo in fase di esercizio della legge delega.

Parallelamente una misura che pone al centro la genitorialità ed il figlio, per la UIL, non deve essere troppo restrittiva, soprattutto se valutiamo questa misura all'interno di un pacchetto di interventi più ampio e complesso come il *Family Act*.

✓ **Articolo 2, comma 1, lettera b)**

Questione: riconoscimento di un assegno per i figli maggiorenne a carico, fino al compimento del ventunesimo anno di età

Commento/osservazioni:

Se può andar bene il limite di 21 anni per i figli maggiorenni che “*frequentano un corso di formazione scolastica o professionale*”, per tutte le altre fattispecie indicate crediamo che il limite di età, entro cui riconoscere l'assegno unico, debba essere di 26 anni.

Inoltre, nel caso in cui il figlio maggiorenne sia titolare di reddito fino ad 8000 € annui e sia parte integrante del nucleo familiare, può rimanere beneficiario dell'assegno unico. Crediamo, infatti, che possa essere opportuno riconoscere il supporto

economico, entro determinate soglie, anche se il figlio non è più a carico dei genitori, ma parte integrante del nucleo familiare. Segnaliamo, inoltre, che l'eventuale maggior reddito familiare sarebbe compensato da una parallela riduzione dell'importo della prestazione percepito.

✓ **Articolo 2, comma 1, lettera c)**

Questione: *Riconoscimento di un assegno mensile di importo maggiorato rispetto agli importi di cui alla lettera a), a favore delle madri di età inferiore a quella indicata alla lettera b) (21 anni).*

Hanno diritto a una **maggiorazione anche i nuclei in cui la madre ha un'età al più uguale a 21 anni**. Le famiglie interessate da questa maggiorazione dovrebbero essere circa 102 mila unità. Come UIL ci preme comprendere la ratio e la motivazione di questa specifica.

✓ **Articolo 2, comma 1, lettera d)**

Questione: riconoscimento di un assegno maggiorato per i figli con disabilità

Commento/osservazioni:

Riteniamo sarebbe necessaria una valutazione precisa delle misure già esistenti per il sostegno alle persone con disabilità, per meglio coordinarle e riflettere sulla possibilità di investire e indirizzare ulteriori risorse in servizi dedicati e per la promozione di politiche attive di inclusione, soprattutto per i figli maggiorenni, tenuto conto che questa misura si pone all'interno del pacchetto di interventi più ampio del *Family Act*.

✓ **Articolo 2, comma 1, lettera f)**

Questione: requisiti di accesso relativi alla cittadinanza, residenza, soggiorno e alla tipologia di contratto di lavoro

Commento/osservazioni:

Riteniamo che, per l'accesso all'assegno unico, il requisito della residenza almeno biennale in Italia sia discriminante e non necessario e, di conseguenza, i requisiti **di cui ai punti 1 e 4** vadano modificati prevedendo la durata semestrale sia per il permesso di soggiorno che per il contratto di lavoro a tempo determinato.

**Requisito 2** (essere soggetto al pagamento di imposta sul reddito in Italia) include ci chiediamo se tale requisito includa anche gli incapienti che, come tali, non hanno redditi da dichiarare o se abbiano redditi così esigui da non essere soggetti a tassazione. **Requisito 4** (essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale). A tal proposito, come UIL riteniamo che la condizione della durata biennale di un contratto di lavoro sia poco tutelante nei confronti del lavoratore, ai fini della percezione della misura dell'Assegno Unico. Pertanto, sarebbe opportuno che la durata del contratto di lavoro sia "almeno annuale".

### **Questione: lavoratori frontalieri**

Significativi elementi di preoccupazione sono relativi al requisito della residenza obbligatoria in territorio italiano del minore beneficiario del provvedimento.

Vi sono infatti alcuni casi) uno per tutti quello dei lavoratori frontalieri impiegati in territorio italiano e residenti in altro paese confinante o limitrofo che faccia parte dell'Unione europea, insieme alla propria famiglia), in cui il requisito della residenza/domicilio del figlio in territorio italiano, necessario a far sì che l'assegno sia pagato (come da testo della legge delega approvata), non potrebbe essere soddisfatto, privando così il minore (e la sua famiglia) di tale strumento.

La residenza del beneficiario nel territorio nazionale del paese in cui viene svolta l'attività lavorativa del genitore, quale requisito da soddisfare per poter beneficiare di una misura rientrante nella famiglia delle "prestazioni familiari" (vedi lettera j., comma 1 dell'articolo 3 del Regolamento CE/883/2004, allegato), appare in contrasto con il Regolamento stesso (vedi artt. 7 e articoli dal 67 al 69) e con il Regolamento CE/987/2009 di applicazione del Regolamento CE/883/2004 anch'esso allegato (vedi il Capo VI, articoli dal 58 al 61, vedi anche il seguente link al sito-web della Commissione europea

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=863>).

Inoltre, a si sensi del Regolamento CE/492/2011 (articoli dal n. 7 al n. 9), i lavoratori, cittadini dell'Unione (e i loro familiari) che siano impiegati in un paese dell'Unione europea di cui non siano cittadini (compresi i lavoratori frontalieri, come chiaramente indicato dal considerando n. 5 del medesimo regolamento), sono titolati a ricevere la parità di trattamento nel paese del loro lavoro.

Infine, nella misura in cui l'ISEE dovesse diventare indispensabile per determinare gli importi da pagare ai titolari del nuovo assegno unico e universale, c'è da segnalare il fatto che tale indicatore non è chiedibile - eccezion fatta per chi intende avvalersene ai fini dello studio universitario - da chi non è residente in territorio italiano, tagliando quindi fuori dalla possibilità di percepire tale assegno, i lavoratori frontalieri impiegati in territorio italiano e residenti in altro paese confinante o limitrofo dell'Unione europea e i loro familiari.

✓ **Articolo 2, comma 1, lettera g)**

*“a fronte di comprovate esigenze connesse a casi particolari e per periodi definiti, su proposta dei servizi sociali e sanitari territoriali deputati alla tutela della natalità, della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, possono essere concesse specifiche deroghe ai criteri previsti alla lettera f) (riferimento ai requisiti di accesso, cittadinanza, residenza e soggiorno) da una commissione nazionale, istituita con decreto del Ministro con delega per la famiglia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.”*

A tal proposito crediamo sia necessario inserire tra le tutele anche quella della genitorialità da garantire a tutte le tipologie di famiglie. Inoltre, riteniamo che essendo il minore al centro della misura, si dovrebbero considerare tra i beneficiari dell'assegno tutti i minori ospiti e/o residenti in strutture di accoglienza, case-famiglia o altre tipologie di strutture alle quali i minori e i ragazzi sono affidati.

✓ **Articolo 3**

Questione: “Disposizioni finanziarie”

Commento/osservazioni:

Per quanto concerne il finanziamento il tema più rilevante è posto dalla natura delle risorse che lo andrebbero a comporre, ovvero, parte a carico della fiscalità generale e parte a carico di contribuzione che al momento grava solo sul lavoro dipendente. Bisognerà, quindi, prevedere interventi volti ad armonizzare queste fonti di finanziamento.

✓ **Articolo 3, comma 1, lettera b), punto 2**

Questione: soppressione dell'assegno per il nucleo familiare (ANF)

Commento/osservazioni:

Riteniamo che prevedere la soppressione dell'ANF crei un problema rilevante considerato che tale sostegno economico è destinato anche a famiglie senza figli ed ai pensionati. Per questo è necessario prevedere una misura che, in caso di soppressione dell'ANF, ponga a tutela questi nuclei familiari.