



Dipartimento
per le politiche della famiglia
Presidenza del Consiglio dei ministri

OSSERVATORIO NAZIONALE PER
L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I
FIGLI A CARICO

Relazione semestrale sullo stato di implementazione dell'Assegno unico di cui all'art. 9 comma 3 lett. b) del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230

Ottobre 2022 - Aprile 2023

Relazione approvata nella seduta
del 30/05/2023



Maggio 2023

La presente relazione semestrale è stata realizzata in attuazione dell'Accordo di collaborazione stipulato in data 12/01/2021 fra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia e l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Sommario

Premessa	4
L'Assegno unico: descrizione e caratteristiche della misura	6
L'Assegno unico e universale nel quadro delle politiche per le famiglie	6
La disciplina e l'ambito di applicazione dell'Assegno unico e universale	6
Modalità di richiesta ed erogazione	7
Le recenti modifiche intervenute a seguito della Legge di bilancio 2023	9
Collocazione nel contesto nazionale ed europeo	10
La gestione amministrativa dell'assegno e i dati statistici commentati	13
Commento statistico	14
L'impatto delle politiche per le famiglie	28
L'impatto delle politiche per le famiglie nel 2022: indicatori redistributivi e povertà	28
Effetti dell'Assegno unico per le famiglie nel 2022	31
Le misure per le famiglie nella Legge di bilancio 2023	32
Appendice	34
Problematiche attuative e interpretative della riforma dell'Assegno unico e universale	37
Separazioni e divorzi, affidi temporanei e preadottivi. L'istituto della <i>kafala</i>	37
Nuclei monogenitoriali e vedovili: applicazione del beneficio per il secondo percettore di reddito	41
La questione dei lavoratori frontalieri e dei lavoratori residenti all'estero	42
Nuclei con figli disabili e orfanili	44
Spunti di riflessione dall'esperienza attuativa	47
Il punto di vista del Forum delle Associazioni familiari	47
La prospettiva dell'amministrazione competente in materia di Isee	53
La prospettiva degli enti locali e delle regioni	57
I nuclei familiari delle persone con disabilità	62

Premessa

La prima relazione semestrale sullo stato di implementazione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico (di seguito Auu) punta a offrire all'autorità politica delegata per la famiglia, un'analisi sull'applicazione dello strumento nel suo primo anno di vita, grazie al lavoro congiunto dei diversi componenti l'Osservatorio nazionale per l'Assegno unico e universale per i figli a carico, così come previsto dall'articolo 9, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230, *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46.*

L'Osservatorio nazionale per l'Auu ha funzioni di supporto tecnico e scientifico per lo svolgimento delle attività di analisi, monitoraggio e valutazione d'impatto dell'Assegno.

È presieduto dal presidente dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, ovvero dall'autorità politica delegata in materia di politiche per la famiglia ed è composto da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), un membro designato dal presidente dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, un membro designato della Conferenza unificata, nonché da due rappresentanti delle associazioni familiari maggiormente rappresentative.

Nello svolgimento delle funzioni, l'Osservatorio coordina le proprie attività di ricerca con quelle dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il presente documento riporta le diverse prospettive dei componenti dell'Osservatorio, offrendo una panoramica complessiva sugli aspetti più rilevanti dell'implementazione dell'Assegno.

Il primo capitolo, a cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e dell'Istituto degli Innocenti, ricostruisce il percorso istitutivo dell'Auu e descrive la norma istitutiva della misura, illustrandone anche le più recenti modifiche intervenute a seguito dell'adozione della legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, comunemente nota come Legge di bilancio 2023, e contestualizzandola nel quadro di una tendenza nazionale ed europea verso misure di sostegno alla famiglia universali e strutturali.

Il secondo capitolo, a cura dell'Istituto nazionale della previdenza sociale offre un commento statistico sui beneficiari dell'Assegno e sugli aspetti amministrativi e gestionali dello stesso.

Il terzo capitolo, a cura dell'Istituto nazionale di statistica, analizza l'impatto dell'Auu sulle famiglie nella più ampia cornice delle politiche per le famiglie, in particolare per quanto riguarda gli aspetti redistributivi.

Il quarto capitolo, sempre a cura dell'Inps con un contributo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prende in esame le problematiche attuative e interpretative dello strumento emerse in questa prima fase.

Il quinto capitolo individua le possibili azioni da realizzare per una maggiore efficacia dell'intervento, grazie ai contributi del Forum per le famiglie, della Conferenza unificata e dell'Ufficio per la disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

I temi trattati nella presente relazione sono stati oggetto dei lavori sia delle riunioni plenarie, che della riunione di livello tecnico dell'Osservatorio.

L'Assegno unico: descrizione e caratteristiche della misura¹

L'Assegno unico e universale nel quadro delle politiche per le famiglie

Istituito con il decreto legislativo n. 230 del 2021, *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46, recante Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico*, l'Assegno unico universale intende incentivare la natalità, sostenere la genitorialità promuovere l'occupazione, soprattutto quella femminile. Inoltre, esso si pone come misura di razionalizzazione, semplificazione e potenziamento di quel complesso sistema di sostegni alla famiglia, che prevedeva, tra gli altri, un bonus economico alla nascita o all'adozione, l'Assegno di natalità (conosciuto anche come Bonus bebè), l'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli, gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni (fatto salvo il Bonus asilo nido).

È opportuno specificare che nel periodo intercorso tra la legge delega e il decreto legislativo n. 230 del 2021, che lo ha istituito a titolo definitivo, vi è stato un periodo cosiddetto "ponte" in cui l'erogazione dell'Auu era già stata implementata in via temporanea per i nuclei familiari con figli minorenni che non avevano accesso agli assegni per il nucleo familiare (di seguito Anf) previsti dal decreto legge 8 giugno 2021, n. 79, *Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori*.

La disciplina e l'ambito di applicazione dell'Assegno unico e universale

L'Auu è un beneficio economico attribuito, su base mensile, ai nuclei familiari, sulla base dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) del nucleo valido al momento della domanda e tenendo conto del numero di figli e di eventuali loro situazioni di disabilità. L'Assegno è erogato dall'Inps a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale in presenza di figli a prescindere dalla condizione lavorativa. L'Auu è attribuito per ogni figlio a carico fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli con disabilità. L'Auu viene garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico, anche in assenza di Isee o con Isee superiore alla soglia di 40mila euro.

Si considerano figli a carico quelli facenti parte del nucleo familiare indicato ai fini Isee, in corso di validità. In assenza di Isee, il nucleo di riferimento è accertato sulla base dei dati autodichiarati in domanda (decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 455, articolo 46, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) dal richiedente l'Assegno.

La composizione del nucleo familiare è uno degli aspetti che è necessario prendere in considerazione quando ci si trova a dover compilare il modello Isee.

¹ A cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e Istituto degli Innocenti.

In presenza di figli minorenni si terrà conto dell'indicatore calcolato ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente* (Isee minorenni) e ai sensi dell'articolo 9 del medesimo decreto (Isee minorenni corrente), facendo riferimento al nucleo del figliobeneficiario della prestazione a prescindere che il genitore richiedente faccia parte del medesimo nucleo.

La convivenza, infatti, non è un requisito necessario per beneficiare dell'Auu. Per i figli maggiorenni, il riferimento è all'Isee di cui agli articoli da 2 a 5 del dpcm n. 159 del 2013 (Isee ordinario) e all'art. 9 del medesimo decreto (Isee ordinario corrente).

Più nel dettaglio, per individuare i componenti del nucleo familiare bisogna far riferimento ai componenti della famiglia anagrafica alla data di presentazione della Dichiarazione sostitutiva unica (Dsu), così come previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013.

L'Assegno viene attribuito sulla base dell'Isee minorenni del nucleo familiare di cui fa parte il figlio beneficiario. In caso di genitori non coniugati e non conviventi tra di loro, il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore e che abbia riconosciuto il figlio, ai soli fini dell'ottenimento di tali prestazioni, si considera facente parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non sia effettivamente assente dal nucleo stesso a causa del verificarsi di situazioni tassativamente indicate nella norma di seguito specificate: a) il genitore risulti coniugato con persona diversa dall'altro genitore; b) il genitore risulti avere figli con persona diversa dall'altro genitore; c) sia stato stabilito con provvedimento dell'autorità giudiziaria il versamento di assegni periodici destinato al mantenimento dei figli; d) sussista esclusione dalla potestà sui figli o sia stato adottato, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare; e) risulti accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici.

Come chiarito dall'Inps nella circolare del 9 febbraio 2022, n. 23, il beneficio spetta per ogni figlio minore a carico e per ciascun figlio maggiore a carico fino al compimento del ventunesimo anno di età. Per figli a carico, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo in commento, si intendono quelli facenti parte del nucleo familiare indicato ai fini Isee nel quale è presente il beneficiario della prestazione.

Modalità di richiesta ed erogazione

La domanda di Auu può essere presentata dai seguenti soggetti:

- a. **Genitore o genitori esercenti la responsabilità genitoriale, anche in caso di separazione o divorzio.** L'Auu spetta per ogni figlio minore a carico, per i nuovi nati, a decorrere dal settimo mese di gravidanza; per ciascun figlio maggiore a carico, fino al compimento dei 21 anni che frequenti un corso di formazione scolastica o professionale, ovvero un corso di laurea

o svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8mila euro annui o sia registrato come disoccupato e in cerca di un lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego o svolga il servizio civile universale; per ogni figlio con disabilità a carico, senza limiti di età. L'importo dell'Auu per i figli a carico è determinato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, verificata tenendo conto dell'Isee in corso di validità.

In caso di nomina di un tutore o di un affidatario ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, l'Auu è riconosciuto nell'interesse esclusivo del tutelato ovvero del minore in affidamento familiare.

L'Assegno è erogato dall'Inps a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale in presenza di figli a prescindere dalla condizione lavorativa ed è corrisposto in misura intera al genitore richiedente, se questi seleziona tale opzione nella domanda, ovvero, se questi seleziona la ripartizione in pari misura tra genitori, potrà inserire nel modello di domanda, oltre ai suoi dati di pagamento, anche quelli dell'altro genitore.

Nel caso di separazione o divorzio, l'Auu deve essere ripartito in pari misura tra coloro che esercitano la responsabilità genitoriale (articolo 6, comma 4, decreto legislativo n. 230 del 2021).

- b. Affidatari in caso di affidamento temporaneo (familiare o in comunità di tipo familiare) o affidamento preadottivo.** Nelle ipotesi di minorenni in affidamento temporaneo o preadottivo ai sensi della legge n. 184 del 1983 e successive modificazioni, per la corretta compilazione della Dsu ai fini Isee, occorre distinguere le varie ipotesi previste dall'articolo 3, comma 4, dpcm n. 159 del 2013.

La scelta di collocare il minorenne in un nucleo piuttosto che in un altro, dipende dal tipo di affidamento che si evince dal provvedimento del giudice del tribunale per i minorenni.

Occorre, nello specifico, distinguere due ipotesi: in caso di affidamento preadottivo, il minorenne si considera facente parte del nucleo familiare dell'affidatario, ancorché risulti nella famiglia anagrafica del genitore o dei genitori; in caso di affidamento familiare (presso una famiglia o presso una comunità di tipo familiare), il minorenne affidato è considerato, invece, un nucleo familiare a sé stante (quindi si aggancia l'Isee della persona minorenne); nel caso di affidamento a una famiglia è fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare.

Si richiama inoltre la normativa Isee che disciplina il caso di affidamento preadottivo, di cui all'articolo 3, comma 4 del dpcm n. 159 del 2013 a norma del quale: «il minore che si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell'affidatario, ancorché risulti nella famiglia anagrafica del genitore».

- c. Tutore.** Nei casi di assegnazione del minorenne a un tutore, l'Auu viene erogato a questi nell'esclusivo interesse del minorenne.

A livello normativo, in base agli articoli 4 (*Impedimento alla sottoscrizione e alla dichiarazione*) e 5 (*Rappresentanza legale*) del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, la dichiarazione unica sostitutiva dovrà essere presentata dal tutore legale del minorenne,

appunto in sostituzione della sua incapacità di agire.

Quindi sarà il tutore a presentare la dichiarazione e a sottoscriverla (barrando l'apposita casella in calce alla sottoscrizione), mentre tutti i dati saranno quelli del richiedente, cioè della persona per conto della quale la dichiarazione è resa.

Pertanto, l'Isee e le eventuali maggiorazioni devono fare riferimento esclusivamente alla situazione reddituale del minore (e non a quella del tutore) e dunque, anche in questa ipotesi, è considerato un nucleo familiare a sé stante.

- d. Figlio maggiorenne per sé stesso.** Nel caso di compimento della maggiore età del figlio a carico, l'erogazione dell'Auu si interrompe ed è necessario presentare una nuova domanda (da parte del figlio maggiorenne), oppure che il genitore integri, coi dati richiesti dalla procedura, la domanda originaria presentata quando il figlio era ancora minore.

Alla luce del messaggio Inps 20 aprile 2022, n. 1714, per garantire la continuità mensile dell'Auu si potranno verificare due ipotesi: il figlio dovrà presentare per proprio conto una nuova domanda di Auu, che in tal caso comporterà la decadenza di quella originaria presentata dal genitore, ma di fatto l'erogazione della prestazione proseguirà, con la sola differenza di essere destinata direttamente al figlio maggiorenne anziché ai genitori; se invece il figlio non presenta domanda per conto proprio, sarà il genitore a dover integrare la domanda originaria, prima del compimento dei 18 anni del figlio, dopodiché, fatte le necessarie verifiche sui requisiti richiesti, le somme spettanti saranno erogate a partire dal mese successivo a quello di compimento della maggiore età. In entrambi i casi, ovviamente, l'Iban deve essere intestato al figlio maggiorenne che richiede la prestazione o cointestato a lui.

L'Assegno viene erogato dall'Inps attraverso le seguenti modalità: accredito su uno strumento di riscossione dotato di Iban (conto corrente bancario; conto corrente postale; carta di credito o di debito; libretto di risparmio); consegna di contante presso uno degli sportelli postali del territorio italiano; accredito sulla carta di cui all'articolo 5 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, per i nuclei beneficiari di Reddito di cittadinanza*).

Lo strumento di riscossione dotato di Iban, sul quale viene richiesto l'accredito della prestazione, deve risultare intestato/cointestato al richiedente della prestazione medesima, fatta salva l'ipotesi di domanda presentata dal tutore di genitore incapace, nel quale caso lo strumento di riscossione può essere intestato/cointestato al tutore, oltre che al genitore medesimo.

Le recenti modifiche intervenute a seguito della Legge di bilancio 2023

La legge n. 197 del 2022 (Legge di bilancio), articolo 1, commi 357 e 358, ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo n. 230 del 2021, che disciplina l'Auu. Le novità riguardano, in particolare, un aumento degli importi per i nuclei con figli minorenni, figli maggiorenni con disabilità e per i nuclei con quattro o più figli.

L'Auu è stato, dunque, potenziato con delle coperture finanziarie che passano da 409,2 milioni di euro per l'anno 2023 a 525,7 milioni di euro per l'anno 2024, a 542,5 milioni di euro per l'anno 2025, a 550,8 milioni di euro per l'anno 2026, a 554,2 milioni di euro per l'anno 2027, a 557,6 milioni di euro per l'anno 2028 e a 560,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.

Più nel dettaglio, la legge prevede l'aumento del 50% della maggiorazione forfettaria per i nuclei con almeno quattro figli, che sale a 150 euro mensili a nucleo; l'aumento del 50% dell'Assegno per i nuclei familiari numerosi, con tre o più figli a carico, limitatamente ai figli di età compresa tra uno e tre anni per i quali l'importo spettante per ogni figlio aumenta del 50%, per livelli di Isee fino a 40.000 euro; l'aumento del 50% dell'assegno, da applicare agli importi spettanti secondo le fasce Isee di riferimento, per i nuclei familiari con figli di età inferiore a un anno. Sono confermati e diventano stabili gli aumenti riconosciuti nel corso del 2022 per i figli maggiorenni con disabilità.

Per quanto concerne la presentazione delle domande per l'ottenimento dell'Auu, è stato chiarito che, per iniziativa promossa dall'Inps per semplificare la procedura, non è necessario presentarne una nuova.

Ciò vale, in egual modo, sia nei casi in cui la domanda è già stata presentata e accolta tra il 1° gennaio 2022 e il 28 febbraio 2023, sia nei casi in cui, l'Auu per figli a carico è stato già erogato. Più concretamente ciò significa che se tale richiesta non è stata respinta, né revocata, né decaduta o, dall'altro lato, non è stata oggetto di rinuncia da parte del richiedente, l'Inps continuerà a erogare l'Auu in maniera automatica. Al contrario, nei casi di domande in istruttoria, in evidenza alla sede, in evidenza al cittadino o sospesa, l'erogazione dell'Auu, in caso di esito positivo, inizierà agli esiti delle verifiche effettuate caso per caso.

Istruzioni maggiormente dettagliate sono state date dall'Inps con la circolare del 15 dicembre 2022, n. 132, nella quale viene affermato che è necessario presentare la Dsu per ottenere un Isee aggiornato poiché, in caso contrario, da marzo 2023 è garantito solo l'importo minimo previsto per gli Isee da 40 mila euro in su. In ogni modo, l'Isee in corso di validità al 31 dicembre 2022 continuerà a essere utilizzato per la determinazione degli importi dell'Auu relativamente alle mensilità di gennaio e febbraio 2023, mentre a partire da marzo 2023, nel caso non si presenti nuova Dsu, gli importi erogati saranno al minimo stabilito, come da normativa. Infine, se si presenta nuova Dsu entro il 30 giugno 2023, gli importi già erogati saranno rivalutati a partire da marzo 2023, quindi verranno corrisposti gli eventuali arretrati calcolati a partire da questo mese.

Collocazione nel contesto nazionale ed europeo

Proposto su impulso dell'elaborazione della legge 7 aprile 2022 n. 32, recante *Deleghe al governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*, comunemente nota come Family Act, l'Auu ha trovato consenso unanime nell'iter parlamentare e dopo l'entrata in vigore a marzo 2022 ha beneficiato, come è stato detto, di un potenziamento delle risorse nell'ambito dell'ultima legge di bilancio. La misura si inserisce tra quelle introdotte in seno alle politiche familiari europee tese a sostenere economicamente le famiglie con figli, con il fine

prevalente di incentivare la natalità e di contrastare i rischi dell'impoverimento, specie nelle famiglie con redditi inferiori o condizioni di disabilità. La vocazione universalista della misura, espressa finanche nella sua denominazione, e in forza della quale l'assegno si rivolge potenzialmente a tutti i nuclei familiari, prescindendo dall'esistenza o meno di un rapporto di lavoro (subordinato o autonomo che sia) in capo al beneficiario, seppur modulata da alcuni criteri di "selettività", come ad esempio il criterio della residenza e la progressività dell'importo in base alla condizione economica del nucleo, risponde agli obiettivi enunciati nella legge delega n.32 del 2022 di cui si è detto anche poco sopra.

Trattasi di obiettivi molto ambiziosi, soprattutto considerando che l'Italia ha un tasso di natalità tra i più bassi d'Europa, un tasso di fecondità delle donne ai minimi storici e un tasso di occupazione femminile sempre molto modesto, specie se rapportato a quello maschile. Rispetto, ad esempio, all'obiettivo europeo del cosiddetto tasso di mantenimento della popolazione, "il numero medio di nati vivi necessario a mantenere costante il numero di abitanti", fissato a 2,1 figli per donna, l'Italia col suo tasso di 1,24 occupa gli ultimi posti della classifica europea, avanti solo alla Spagna e a Malta; la Francia, invece, presenta il tasso di fertilità più alto (1,83), pur essendo ancora sotto la soglia dell'obiettivo europeo.

L'Auu si è inserito in un sistema pregresso frammentato, stratificato ed eterogeneo di politiche a sostegno delle famiglie, imperniato prevalentemente sulle detrazioni fiscali per figli a carico e gli assegni familiari, a cui si aggiungevano poi una serie di trattamenti minori destinati a platee molto ristrette, come l'Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli (Anf) rilasciato dai comuni per le famiglie con tre e più figli minori e Isee inferiore a 9mila euro, o di natura temporanea, quali quelli connessi all'evento della nascita di un figlio (Assegno di natalità, della durata di 12 mesi) e il Premio alla nascita.

Nell'ottica dichiarata di razionalizzazione, semplificazione, riordino e potenziamento, l'Auu ha dunque inglobato e assorbito, per determinarne la cessazione, quasi tutte le misure previgenti dedicate al supporto di tipo economico dedicate alla famiglia, con l'obiettivo ultimo di «favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile».

L'universalità è invero un elemento comune alle misure di gran parte dei Paesi europei, con le eccezioni di Francia, Spagna e Regno Unito che intervengono prevalentemente con sostegni determinati su base reddituale. Misure universali producono un impatto positivo soprattutto sul ceto medio, ossia su quella parte di popolazione con una fascia di reddito tale da non beneficiare di interventi specificamente rivolti a contrastare la povertà e, in quanto tale, maggiormente esposta a un rischio di impoverimento dovuto ai costi di crescita e mantenimento dei figli. Il rischio di impoverimento è presente in particolare nel caso di famiglie in cui entrambi i genitori hanno un reddito, ma quest'ultimo rischia di diminuire significativamente a causa della necessità di conciliare la vita lavorativa con le maggiori esigenze familiari.

Per quanto riguarda la necessità di misure strutturali, la letteratura ne segnala la validità attraverso esempi negativi di bonus *una tantum*, come quello introdotto in Spagna nel 2007, che ha prodotto un incremento della natalità provvisorio, limitato all'anno successivo, mostrando l'incapacità di misure non strutturali

di incidere oltre il breve periodo e di produrre un impatto significativo sulle famiglie². Oltre all'impatto di interventi generosi, universali e strutturali a sostegno delle famiglie, gli alti tassi di fecondità si riscontrano invece in Paesi in cui – come Svezia o Germania (che registra i maggiori incrementi nella natalità negli ultimi anni) – sono maggiormente sviluppate misure per la conciliazione e servizi per le famiglie. Parallelamente a trasferimenti monetari alle famiglie con figli, i genitori possono infatti contare su un sistema complessivo di servizi che contribuiscono in maniera considerevole alla conciliazione fra vita lavorativa e familiare.

A proposito del quadro di riferimento europeo, merita qui anticipare che la natura e le modalità applicative della misura sono oggi oggetto di riflessione da parte delle amministrazioni centrali competenti, con il supporto dell'Osservatorio nazionale per l'assegno unico e universale, a seguito di una nota del 15 febbraio u.s. che la Commissione europea ha indirizzato al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale in merito alla compatibilità delle condizioni che determinano il diritto all'Assegno unico e universale (Auu) con il diritto dell'Unione europea, in particolare con le disposizioni dell'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), degli articoli 4, 7 e 67 del CE 29 aprile 2004, n. 883, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dell'articolo 7 del regolamento UE 5 aprile 2011, n. 492, relativo alla libera circolazione dei lavoratori.

La nota della Commissione europea sviluppa osservazioni sull'Auu non ritenendolo una «prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70 del regolamento CE 29 aprile 2004, n. 883, bensì una "prestazione familiare" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento CE 29 aprile 2004, n. 883 e un vantaggio sociale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento UE 5 aprile 2011 e pertanto non esente dall'abolizione delle clausole di residenza.

Si segnala altresì che con apposita comunicazione pervenuta nel mese di marzo 2023 da parte della Struttura di missione per le procedure di infrazione e del Dipartimento per le politiche europee, s'individua la Ministra della Famiglia, la natalità e le pari opportunità quale Amministrazione con competenza prevalente, in luogo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che era stato precedentemente coinvolto nella richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea.

Al momento in cui scriviamo, sono in corso approfondimenti e analisi sulla questione al fine di definire la risposta da fornire alla Commissione UE, del cui esito sarà dato conto nella prossima edizione della relazione.

2 Neuman, E., Moritz, H. (2021), Population ageing, immigration and the welfare state: the political demography in Western Europe, *Global Political Demography: The Politics of Population, Change*, Cham: Springer International Publishing, pag. 351-371.

La gestione amministrativa dell'assegno e i dati statistici commentati³

L'Auu è basato sul principio universalistico e costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili. Tali risorse sono rimodulate dalla legge n. 197 del 2022, che le ha fissate, per l'anno 2023, complessivamente in 18.642,4 milioni di euro.

In fase di attuazione della misura Auu l'Inps ha osservato tutti i seguenti criteri per la gestione amministrativa:

- a. l'accesso all'Assegno unico è stato assicurato per ogni figlio a carico, mediante la previsione di un modello di domanda utilizzabile dal soggetto esercente la responsabilità genitoriale (genitore, tutore, affidatario), con possibilità di inserimento, anche in fase successiva, di più schede figlio afferenti i soggetti beneficiari della misura;
- b. l'ammontare dell'Assegno è stato modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare misurata attraverso l'Isee, tenendo conto dell'età dei figli a carico, della eventuale disabilità, della numerosità del nucleo e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare;
- c. gli importi dell'Assegno spettanti per l'annualità 2023 sono determinati tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 4, comma 11, del decreto legislativo n. 230 del 2021 ai sensi del quale l'Assegno e le relative soglie Isee sono adeguati annualmente alle variazioni dell'indice del costo della vita, ossia dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (comunicato Istat del 17 gennaio 2023, allegato n. 1 della bozza di nuova circolare Inps inoltrata al Ministero del lavoro vigilante);
- d. l'Assegno è assicurato nei casi di affidamento temporaneo e preadottivo avvenuti ai sensi della legge n. 184 del 1983, nelle ipotesi di figli che costituiscano nucleo a sé, così come previsto dall'articolo 3 del dpcm n. 159 del 2013;
- e. l'Assegno è stato reso pienamente compatibile con la fruizione della misura Reddito di cittadinanza (RdC), di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 4 del 2019 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, ed è corrisposto congiuntamente a esso con le modalità di erogazione del Reddito di cittadinanza. Va evidenziato che la sovrapposizione del beneficio con Auu, ha generato molteplici criticità nei casi di eventi interruttivi o sospensivi del Reddito di cittadinanza che fanno propendere per la definitiva separazione delle due misure, eventualmente rimodulando gli importi di RdC ovvero tenendo conto, ai fini di una nuova misura di inclusione sociale, della possibilità di sterilizzare il minore dalla scala di equivalenza per poter beneficiare in misura piena di Auu, senza che ciò costituisca duplicazione del beneficio;
- f. in linea generale, l'Assegno è erogato al 50% tra i genitori che hanno la possibilità di indicare la ripartizione dell'Assegno e gli estremi bancari o

³ A cura dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

postali per il pagamento nel modello di domanda (vedi messaggio Inps 20 aprile 2022, n. 1714 e 9 maggio 2022, n. 1962). Sono fatti salvi i casi di genitore unico (per decesso dell'altro genitore, ovvero per mancato riconoscimento del figlio o ancora in ipotesi di provvedimenti giudiziari o dei servizi sociali che determinano la perdita della potestà sul minore, ovvero l'allontanamento del genitore dal nucleo familiare per estraneità affettiva e/o economica). In questi casi, come anche nei casi di collocamento prevalente del figlio presso uno dei due genitori stabilito dal giudice, l'Assegno è corrisposto dall'Inps unicamente al genitore richiedente.

Con riferimento all'applicazione di maggiorazioni in caso di nuclei orfanili composti da soggetti disabili, la formulazione dell'articolo 38 del decreto legge 21 giugno 2022, n. 73, *Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali*, suscita qualche perplessità laddove per i soggetti disabili orfani stabilisce che la prestazione Auu compete se il nucleo orfanile è titolare di pensione ai superstiti e di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

Relativamente alla tipologia di disabilità, infatti, la normativa vigente in materia richiede il possesso da parte del richiedente di una certificazione di handicap specifica, non sostituibile con altre, quand'anche attestanti livelli di disabilità concettualmente maggiori.

Ciò che andrebbe meglio valutato, sullo specifico punto, è se la locuzione prevista dalla norma fornisca analoga tutela per i disabili orfani rispetto a quella originariamente stabilita dalla previgente normativa in materia di Assegno per il nucleo familiare (Anf)⁴, in cui per i nuclei orfanili l'Assegno era previsto «in favore dei soggetti, minorenni inabili o maggiorenni inabili a proficuo lavoro, componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione».

Commento statistico

Il presente commento statistico è stato redatto con riferimento alle erogazioni di Auu di competenza del 2022 e del primo bimestre 2023, effettuate a favore dei nuclei non percettori di RdC (lettura dei dati del 23 marzo 2023), e alle integrazioni di Auu effettuate direttamente sulla prestazione RdC (lettura dei dati del 29 marzo 2023). I valori riportati nel presente allegato sono da ritenere provvisori poiché, trattandosi di dati amministrativi, possono essere successivamente soggetti ad aggiornamenti e revisioni.

In merito agli importi complessivi erogati per l'anno di competenza 2022, come si può desumere dalla tavola 1, la spesa complessiva, comprensiva delle integrazioni dell'Auu su RdC è di 13 miliardi di euro, con riferimento in media a 5,3 milioni di richiedenti al mese (nuclei Auu a domanda), e a 363 mila nuclei che percepiscono il Reddito di cittadinanza. Gli assegni mensili medi sono stati di 233 euro al mese per i nuclei non RdC e di 166 euro al mese per le integrazioni di Auu effettuate per i nuclei percettori di RdC.

⁴ Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153.

Per quanto riguarda il primo bimestre 2023, le erogazioni complessive sono state di circa 3 miliardi, con riferimento in media a 5,4 milioni di richiedenti al mese (nuclei Auu a domanda), e a 324mila nuclei RdC. Gli assegni mensili medi sono saliti nel 2023 a 262 euro al mese per i nuclei non RdC e a 182 euro al mese per le integrazioni di Auu effettuate per i nuclei percettori di RdC.

Nelle tavole 2, 2 *bis*, 3 e 3 *bis* sono riportati i dati mensili regionali di dettaglio relativi al numero di figli pagati e il relativo importo medio, distintamente per le due tipologie di nucleo familiare sopracitate, con riferimento ai 2 anni di competenza.

Considerando le erogazioni di competenza del mese di febbraio 2023, la concentrazione di importi più elevati si ha al Sud, dove si rileva un valore medio mensile dell'Auu a domanda di 176 euro a figlio, mentre gli importi meno consistenti si registrano al Nord, dove si ha complessivamente un importo medio per figlio di 157 euro.

Diversa la situazione registrata per le integrazioni di Auu su RdC, dove l'importo medio dell'Assegno per figlio risulta pari a 122 euro al Nord e 112 euro al Sud: tale differenziazione dipende essenzialmente dal sistema di calcolo dell'integrazione Auu su RdC, la quale risulta tanto più alta, quanto minore è l'importo del RdC e il peso dei figli in termini di scala di equivalenza sulla misura del RdC: a parità di numero di figli infatti maggiore è l'importodel RdC, minore risulta la quota integrata di Auu.

La differenziazione territoriale in termini di importi medi erogati, oltre ovviamente all'età dei figli e alle maggiorazioni che si riferiscono alla numerosità del nucleo e alla eventuale presenza di soggetti disabili, risulta anche in buona parte riconducibile alla diversa distribuzione del reddito tra aree geografiche, in quanto la misura del beneficio riconosciuto è funzione (inversa) del livello di Isee, di fatto meno elevato al Sud rispetto al Nord.

Tale circostanza trova conferma nella tavola 4, dove, per i soli Auu a domanda, vengono riportati per classe di Isee del mese di febbraio 2023, il numero di figli pagati e i relativi importi medi nelle diverse regioni.

Considerando i dati nel loro complesso, poco meno della metà dei figli pagati (49%) appartiene alla classe di Isee più bassa (inferiore ai 16.215 euro), e quindi ha percepito il massimo del beneficio, mentre circa il 21% dei figli appartiene a nuclei familiari che hanno ricevuto la misura minima dell'assegno poiché non hanno presentato Isee, oppure hanno Isee superiore ai 43.240 euro.

Osservando i dati regionali, la maggiore concentrazione di figli appartenenti a nuclei con Isee inferiore ai 16.215 euro si ha in Calabria (68% dei figli totali), mentre nelle Regioni Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta, si ha la maggiore concentrazione di figli per i quali non è stato presentato Isee ol'Isee presentato è risultato maggiore di 43.240 euro (superiore al 27% dei figli totali).

Nelle tavole 5 e 6, per ciascuna delle due tipologie di nuclei familiari (senza o con RdC), l'ammontare medio mensile dell'Auu per figlio nella regione, viene esposto con riferimento alla presenza o meno della condizione di disabilità del figlio.

Per il mese di febbraio 2023, i dati evidenziano per i nuclei a domanda, che circa 327mila figli disabili percepiscono un importo medio di più del 50% superiore rispetto a quello erogato ai figli non disabili, mentre per quanto riguarda i nuclei percettori di RdC, l'importo medio dell'integrazione Auu per circa 43mila figli disabili è superiore a quella dei non disabili di circa il 40%.

Infine, con riferimento all'intero periodo di competenza da marzo a dicembre 2022, sono stati presi in considerazione i dati relativi a tutti i figli beneficiari di almeno un pagamento di Auu, sia a domanda, che come appartenenti a nuclei RdC. I due gruppi in esame non sono tuttavia risultati del tutto disgiunti, poiché la possibilità di richiesta di pagamento dell'assegno al 50% tra i due genitori, ha determinato per alcuni figli di genitori separati/non conviventi la contestuale presenza in entrambi i gruppi.

Tali duplicazioni sono state eliminate sia nella tavola 7, dove si può osservare il numero medio regionale di figli per richiedente, sia nella tavola 8, dove si dà una misura del take-up (la percentuale di percettori effettivi rispetto alla platea degli aventi diritto) della prestazione, mettendo a confronto il dato dei figli univoci con almeno un pagamento di Auu nel 2022, e il numero di residenti Istat al 1° gennaio 2022 in età 0-20 anni.

Sui dati 2022 per il numero medio figli per regione non si registrano grandissime differenziazioni territoriali, mentre per la percentuale di adesione alla misura, pari mediamente all'88%, il take-up risulta decisamente più elevato al Sud (92%) rispetto al Nord e al Centro (86%).

Tavola 1 - Importi complessivi dell'Auu e dell'integrazione Auu su RdC per anno e mese di competenza

Mese di competenza	Auu a domanda*			Integrazione Auu su RdC**			Importo complessivo erogato (milioni di euro)
	Numero richiedenti pagati	Importo complessivo erogato (milioni di euro)	Importo medio mensile per richiedente* (euro)	Numero nuclei	Importo complessivo dell'integrazione (milioni di euro)	Importo medio dell'integrazione per nucleo (euro)	
Anno 2022							
Marzo	5.250.175	1.222,6	233	414.423	53,4	129	1.276,0
Aprile	5.242.938	1.219,5	233	421.658	61,2	145	1.280,7
Maggio	5.289.804	1.236,3	234	323.725	59,5	184	1.295,8
Giugno	5.285.243	1.232,8	233	338.153	60,7	180	1.293,5
Luglio	5.254.734	1.224,9	233	357.777	64,6	181	1.289,5
Agosto	5.308.308	1.237,6	233	354.047	63,1	178	1.300,7
Settembre	5.332.788	1.248,7	234	348.255	58,9	169	1.307,6
Ottobre	5.368.123	1.254,5	234	360.399	61,3	170	1.315,8
Novembre	5.399.236	1.261,3	234	360.280	60,6	168	1.321,9
Dicembre	5.422.203	1.264,7	233	354.887	59,8	169	1.324,5
Importo complessivo competenza 2022		12.402,9			603,1		13.006,0
Media mensile beneficiari 2022		5.315.355			363.360		
Importo medio mensile 2022		233			166		
Anno 2023							
Gennaio 2023	5.413.710	1.430,5	264	349.656	61,0	174	1.491,5
Febbraio 2023	5.396.124	1.402,3	260	298.094	57,1	191	1.459,4
Importo complessivo competenza 2023		2.832,8			118,1		2.950,9
Media mensile beneficiari 2023		5.404.917			323.875		
Importo medio mensile 2023		262			182		

* Si intende l'importo erogato complessivamente per i figli indicati dal richiedente nella domanda, senza tener conto della modalità di pagamento, che eventualmente consente ai due genitori di ricevere ciascuno la metà dell'importo.

** L'integrazione è determinata sottraendo dall'importo teorico spettante dell'Auu la quota di Reddito di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, per i quali spetta l'Auu, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legge n. 4 del 2019. L'integrazione può anche essere nulla: in tali casi il beneficiario è comunque conteggiato nella tavola.

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 2 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza per regione di residenza - Anno 2022

Regione/ area geografica	Mese di competenza																			
	Marzo 2022		Aprile 2022		Maggio 2022		Giugno 2022		Luglio 2022		Agosto 2022		Settembre 2022		Ottobre 2022		Novembre 2022		Dicembre 2022	
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
Piemonte	570.148	138	569.013	138	571.890	138	571.474	138	569.695	138	575.098	138	577.517	139	581.365	139	584.448	139	586.381	139
Valle d'Aosta	17.592	134	17.563	134	17.604	134	17.617	134	17.583	134	17.774	135	17.880	135	17.952	135	18.034	136	18.113	136
Lombardia	1.478.051	138	1.473.692	138	1.477.813	138	1.476.477	138	1.474.258	138	1.486.765	138	1.493.017	139	1.502.149	139	1.509.038	139	1.513.671	139
Prov. autonoma Trento	88.706	143	88.655	143	88.751	143	88.742	142	88.601	143	89.112	143	89.587	143	89.844	143	90.180	143	90.425	143
Prov. autonoma Bolzano	91.845	133	91.971	133	92.225	133	92.381	132	92.546	133	93.403	133	94.158	134	94.959	134	95.688	134	96.111	134
Veneto	711.540	139	710.908	139	712.410	139	712.163	139	711.735	140	717.901	140	721.471	140	725.987	140	729.213	140	731.403	140
Friuli Venezia Giulia	162.639	143	162.493	143	162.862	143	162.731	143	162.609	144	163.826	144	164.642	145	165.571	144	166.275	145	166.804	144
Liguria	178.129	136	177.725	136	178.310	136	178.143	136	177.657	137	179.602	137	180.938	138	182.543	138	183.814	138	184.670	138
Emilia Romagna	643.951	140	643.140	140	644.577	140	644.428	140	643.655	140	649.416	140	652.891	141	657.152	141	660.376	141	662.181	141
Toscana	491.181	139	490.191	139	491.888	139	491.089	139	489.946	139	494.223	139	496.601	140	499.934	140	502.384	140	503.834	140
Umbria	121.116	147	121.020	147	121.521	147	121.368	147	121.018	147	121.954	147	122.478	148	123.213	148	123.702	148	123.918	148
Marche	215.816	144	215.585	144	216.314	144	216.155	144	215.685	144	217.487	144	218.390	145	219.752	145	220.592	145	221.017	145
Lazio	803.243	141	800.101	141	804.023	141	802.544	141	799.222	141	806.584	141	809.893	142	815.406	142	819.387	142	821.681	142
Abruzzo	181.198	148	180.875	148	182.426	148	182.113	148	181.270	148	182.728	149	183.417	149	184.500	149	185.428	149	185.969	149
Molise	38.634	148	38.604	147	39.039	148	38.991	148	38.706	148	39.099	148	39.236	149	39.423	149	39.567	149	39.678	149
Campania	819.417	156	818.457	155	842.582	157	841.317	156	823.074	156	833.267	156	834.353	157	836.736	157	840.578	157	843.617	157
Puglia	579.991	155	578.817	154	587.263	155	585.508	155	579.410	155	583.651	155	585.013	156	587.244	156	589.350	156	590.550	156
Basilicata	78.850	155	78.724	155	79.358	155	79.196	155	78.627	155	79.019	155	79.216	156	79.432	156	79.606	156	79.708	156
Calabria	265.757	165	265.468	165	273.533	166	272.079	166	266.122	166	268.369	166	268.831	167	269.757	167	271.097	167	272.061	167
Sicilia	685.462	159	684.720	159	706.206	160	705.707	160	689.292	160	696.629	160	698.137	161	699.276	161	702.115	161	703.684	161
Sardegna	195.874	159	195.533	159	197.594	159	197.145	159	195.606	159	197.289	159	197.934	161	199.058	161	199.983	161	200.620	161
Totale	8.419.140	145	8.403.255	145	8.488.189	146	8.477.368	145	8.416.317	146	8.493.196	146	8.525.600	146	8.571.253	146	8.610.855	146	8.636.096	146
Nord	3.942.601	139	3.935.160	139	3.946.442	139	3.944.156	139	3.938.339	139	3.972.897	139	3.992.101	140	4.017.522	140	4.037.066	140	4.049.759	140
Centro	1.631.356	141	1.626.897	141	1.633.746	141	1.631.156	141	1.625.871	141	1.640.248	141	1.647.362	142	1.658.305	142	1.666.065	142	1.670.450	142
Sud e isole	2.845.183	157	2.841.198	156	2.908.001	158	2.902.056	157	2.852.107	157	2.880.051	157	2.886.137	158	2.895.426	158	2.907.724	158	2.915.887	158

Tavola 2 bis - Numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza dell'Auu per regione di residenza - Anno 2023

Regione/ area geografica	Mese di competenza			
	Gennaio 2023		Febbraio 2023	
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
Piemonte	584.941	157	582.090	155
Valle d'Aosta	18.088	154	18.000	152
Lombardia	1.510.887	158	1.503.408	156
Prov. autonoma Trento	90.240	164	89.620	162
Prov. autonoma Bolzano	96.089	155	95.496	154
Veneto	729.760	160	725.839	158
Friuli Venezia Giulia	166.390	165	165.450	163
Liguria	184.268	156	183.325	155
Emilia Romagna	660.525	160	656.825	158
Toscana	502.663	158	500.166	156
Umbria	123.534	168	122.714	166
Marche	220.401	165	219.172	163
Lazio	818.923	161	815.043	159
Abruzzo	185.352	170	184.507	167
Molise	39.535	170	39.345	167
Campania	839.615	178	835.118	175
Puglia	587.753	177	584.142	174
Basilicata	79.346	177	78.825	173
Calabria	270.993	188	269.651	186
Sicilia	699.502	182	695.535	179
Sardegna	199.917	181	198.736	178
Totale	8.608.722	166	8.563.007	164
Nord	4.041.188	159	4.020.053	157
Centro	1.665.521	161	1.657.095	159
Sud e isole	2.902.013	179	2.885.859	176

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 3 - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: figli che hanno ricevuto l' integrazione nel mese per regione - Anno 2022*

Regione/ area geografica	Mese di competenza																			
	Marzo 2022		Aprile 2022		Maggio 2022		Giugno 2022		Luglio 2022		Agosto 2022		Settembre 2022		Ottobre 2022		Novembre 2022		Dicembre 2022	
	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio integrazione per figlio (euro)
Piemonte	26.474	83	28.504	90	22.373	117	22.192	118	23.343	116	23.156	114	22.424	107	22.917	106	22.965	106	22.647	106
Valle d'Aosta	348	109	364	111	294	131	302	138	324	137	308	129	270	121	293	121	288	117	288	116
Lombardia	42.979	94	46.021	98	36.301	126	35.911	127	36.848	125	36.343	123	34.350	115	34.578	114	34.430	114	33.444	113
Prov. autonoma Trento	2.154	121	2.314	126	2.057	150	1.975	150	2.024	149	2.074	148	1.989	137	2.025	137	1.974	138	1.919	139
Prov. autonoma Bolzano	208	102	238	111	221	140	200	141	216	138	210	135	189	129	198	125	191	122	167	123
Veneto	11.923	93	12.707	98	10.236	127	10.185	127	10.420	127	10.355	125	9.645	115	9.713	114	9.598	113	9.334	113
Friuli Venezia Giulia	3.125	86	3.406	95	2.704	129	2.677	128	2.678	125	2.745	120	2.588	109	2.538	110	2.511	110	2.440	109
Liguria	8.760	83	9.166	87	7.346	117	7.230	117	7.414	116	7.326	114	6.956	106	7.020	105	7.077	106	6.991	105
Emilia Romagna	15.721	96	16.815	102	13.758	129	13.117	129	13.469	128	13.357	126	12.705	116	12.779	115	12.811	116	12.498	116
Toscana	15.425	89	16.479	95	12.438	120	12.476	120	12.917	120	12.892	117	12.237	109	12.232	108	12.205	107	11.844	107
Umbria	4.900	87	5.188	92	3.890	120	3.989	120	4.109	119	4.097	116	3.951	108	4.101	107	4.103	107	4.081	107
Marche	6.263	98	6.742	104	5.050	129	5.061	127	5.389	127	5.248	125	5.082	117	5.189	117	5.216	116	5.114	117
Lazio	55.193	76	58.903	82	46.157	111	47.290	110	49.429	110	48.658	108	46.547	101	47.933	100	47.653	100	46.875	100
Abruzzo	10.160	77	11.004	85	8.149	115	8.613	113	9.189	113	8.944	111	8.774	103	9.029	104	9.024	103	8.909	103
Molise	2.732	71	2.927	80	2.063	110	2.280	108	2.440	107	2.362	105	2.370	98	2.469	98	2.476	95	2.417	96
Campania	172.623	83	182.128	87	141.947	105	148.354	103	158.285	103	156.166	103	155.830	99	163.965	99	163.727	97	162.105	98
Puglia	62.073	75	67.366	83	51.499	109	54.448	106	58.410	107	57.815	106	56.804	100	59.118	100	59.543	99	58.577	99
Basilicata	4.417	76	4.743	82	3.415	109	3.657	107	4.053	108	4.094	105	4.016	98	4.235	99	4.244	98	4.173	98
Calabria	45.807	85	48.281	90	34.089	113	37.417	111	41.785	110	41.395	110	41.387	105	43.267	105	43.615	104	43.074	104
Sicilia	143.673	79	154.695	86	117.216	107	122.007	105	132.792	105	131.476	104	132.230	99	138.964	100	139.578	98	138.297	98
Sardegna	17.654	68	19.087	77	13.899	110	14.614	107	15.680	107	15.695	106	15.491	99	15.849	98	15.887	98	15.666	98
Totale	652.612	82	697.078	88	535.102	111	553.995	110	591.214	109	584.716	108	575.835	102	598.412	102	599.116	101	590.860	101
Nord	111.692	91	119.535	96	95.290	124	93.789	125	96.736	124	95.874	121	91.116	113	92.061	112	91.845	112	89.728	112
Centro	81.781	81	87.312	87	67.535	114	68.816	114	71.844	114	70.895	111	67.817	104	69.455	103	69.177	103	67.914	103
Sud e isole	459.139	80	490.231	86	372.277	107	391.390	105	422.634	105	417.947	104	416.902	100	436.896	100	438.094	99	433.218	99

*L' integrazione è determinata sottraendo dall' importo teorico spettante dall' Auu la quota di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, per i quali spetta l' Auu calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all' articolo 2, comma 4, del decreto legge n. 4 del 2019. L' integrazione può anche essere nulla: in tali casi il beneficiario è comunque conteggiato nella tavola.

Tavola 3 bis - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: figli che hanno ricevuto l'integrazione nel mese per regione - Anno 2023*

Regione/ area geografica	Mese di competenza			
	Gennaio 2023		Febbraio 2023	
	Numero figli	Importo medio dell'integrazione per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio dell'integrazione per figlio (euro)
Piemonte	22.051	109	17.791	117
Valle d'Aosta	289	115	220	127
Lombardia	32.305	116	25.113	122
Prov. autonoma Trento	1.856	146	1.176	154
Prov. autonoma Bolzano	176	139	107	133
Veneto	9.169	117	6.826	125
Friuli Venezia Giulia	2.387	111	1.771	120
Liguria	6.793	108	5.389	113
Emilia Romagna	12.153	120	9.317	128
Toscana	11.437	109	8.944	116
Umbria	4.035	110	3.058	119
Marche	5.035	120	3.886	128
Lazio	45.550	104	37.276	112
Abruzzo	8.721	106	7.314	116
Molise	2.411	100	2.104	108
Campania	160.592	101	142.940	111
Puglia	57.843	102	49.583	112
Basilicata	4.135	100	3.592	111
Calabria	42.557	108	37.734	117
Sicilia	137.449	102	124.577	112
Sardegna	15.395	100	13.048	109
Totale	582.339	105	501.766	114
Nord	87.179	115	67.710	122
Centro	66.057	106	53.164	114
Sud e isole	429.103	102	380.892	112

*L'integrazione è determinata sottraendo dall'importo teorico spettante dell'Auu la quota di Reddito di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, per i quali spetta l'Auu, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legge n. 4 del 2019. L'integrazione può anche essere nulla: in tali casi il beneficiario è comunque conteggiato nella tavola.

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 4 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e classe Isee

Regione/ area geografica	Classe Isee																Totale	
	Fino a 16.215 euro		16.216-21.620 euro		21.621-27.025 euro		27.026-32.430 euro		32.431-37.835 euro		37.836-43.240 euro		> 43.240 euro		Isee non presentato		Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)		
Piemonte	250.317	219	65.975	199	44.345	166	28.727	132	17.833	99	11.634	68	20.275	50	142.984	54	582.090	155
Valle d'Aosta	6.878	221	2.172	201	1.614	170	1.022	134	626	101	448	68	743	52	4.497	55	18.000	152
Lombardia	629.573	222	169.803	200	120.817	167	79.655	133	50.886	101	32.124	70	54.224	52	366.326	55	1.503.408	156
Prov. autonoma Trento	34.120	223	13.434	204	9.873	169	6.629	134	4.224	102	2.558	70	4.506	53	14.276	54	89.620	162
Prov. autonoma Bolzano	30.786	227	11.924	210	10.384	175	7.817	140	5.310	108	3.664	74	6.831	57	18.780	55	95.496	154
Veneto	297.596	220	96.133	200	66.554	166	41.661	132	25.243	100	15.609	69	23.821	52	159.222	54	725.839	158
Friuli Venezia Giulia	68.285	220	24.717	199	17.270	166	10.886	130	6.449	99	3.898	69	5.925	51	28.020	54	165.450	163
Liguria	80.800	216	19.600	197	13.881	164	9.152	130	6.094	99	4.111	68	7.936	51	41.751	55	183.325	155
Emilia Romagna	278.632	222	76.132	200	55.202	167	36.933	133	24.004	101	15.044	69	25.508	52	145.370	54	656.825	158
Toscana	212.940	216	61.574	197	43.477	164	28.425	130	17.883	98	11.298	68	19.661	50	104.908	54	500.166	156
Umbria	57.418	216	16.881	198	11.143	164	6.953	130	4.328	99	2.489	67	4.270	51	19.232	55	122.714	166
Marche	96.643	218	29.736	199	20.070	165	12.497	130	7.556	99	4.684	69	7.395	51	40.591	55	219.172	163
Lazio	374.032	214	93.290	197	65.322	165	44.045	132	29.164	100	18.941	70	35.996	52	154.253	55	815.043	159
Abruzzo	91.698	214	24.378	195	15.694	162	9.370	129	5.488	97	3.398	68	5.513	51	28.968	55	184.507	167
Molise	19.994	211	5.236	193	3.368	161	2.100	127	1.205	98	784	67	1.279	50	5.379	54	39.345	167
Campania	523.883	207	87.086	189	52.121	159	30.946	127	18.908	97	11.013	68	18.400	51	92.761	56	835.118	175
Puglia	344.639	208	71.387	190	42.658	160	25.274	127	15.269	97	9.012	67	15.307	51	60.596	55	584.142	174
Basilicata	45.157	209	10.320	190	6.007	159	3.609	127	2.175	96	1.236	68	1.917	49	8.404	55	78.825	173
Calabria	183.766	212	27.809	193	15.252	162	8.536	128	5.105	97	2.811	69	4.588	52	21.784	55	269.651	186
Sicilia	457.109	208	71.633	189	42.006	158	24.079	126	14.547	96	8.651	66	13.942	50	63.568	55	695.535	179
Sardegna	121.236	210	24.973	192	14.195	161	8.044	128	4.640	98	2.715	69	4.914	52	18.019	55	198.736	178
Totale	4.205.502	215	1.004.193	196	671.253	164	426.360	131	266.937	99	166.122	69	282.951	52	1.539.689	55	8.563.007	164
Nord	1.676.987	221	479.890	200	339.940	167	222.482	133	140.669	101	89.090	69	149.769	52	921.226	54	4.020.053	157
Centro	741.033	215	201.481	197	140.012	165	91.920	131	58.931	99	37.412	69	67.322	51	318.984	55	1.657.095	159
Sud e isole	1.787.482	209	322.822	190	191.301	160	111.958	127	67.337	97	39.620	67	65.860	51	299.479	55	2.885.859	176

Tavola 5 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e presenza o meno di disabilità

Regione/ area geografica	Non disabili		Disabili		Totale	
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
Piemonte	563.258	153	18.832	241	582.090	155
Valle d'Aosta	17.480	150	520	238	18.000	152
Lombardia	1.454.940	153	48.468	242	1.503.408	156
Prov. autonoma Trento	87.360	160	2.260	235	89.620	162
Prov. autonoma Bolzano	93.759	152	1.737	225	95.496	154
Veneto	704.611	156	21.228	236	725.839	158
Friuli Venezia Giulia	160.567	160	4.883	246	165.450	163
Liguria	176.656	151	6.669	236	183.325	155
Emilia Romagna	636.124	155	20.701	240	656.825	158
Toscana	484.519	154	15.647	236	500.166	156
Umbria	117.800	162	4.914	247	122.714	166
Marche	209.598	159	9.574	244	219.172	163
Lazio	774.189	154	40.854	248	815.043	159
Abruzzo	176.637	164	7.870	243	184.507	167
Molise	37.814	164	1.531	240	39.345	167
Campania	799.661	171	35.457	244	835.118	175
Puglia	557.417	171	26.725	236	584.142	174
Basilicata	75.332	170	3.493	242	78.825	173
Calabria	255.422	182	14.229	248	269.651	186
Sicilia	666.032	176	29.503	243	695.535	179
Sardegna	187.051	174	11.685	250	198.736	178
Totale	8.236.227	161	326.780	242	8.563.007	164
Nord	3.894.755	154	125.298	240	4.020.053	157
Centro	1.586.106	155	70.989	245	1.657.095	159
Sud e isole	2.755.366	173	130.493	243	2.885.859	176

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 6 - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e presenza o meno di disabilità

Regione/ area geografica	Non disabili		Disabili		Totale	
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
Piemonte	16.101	115	1.690	143	17.791	117
Valle d'Aosta	194	125	26	142	220	127
Lombardia	22.900	119	2.213	150	25.113	122
Prov. autonoma Trento	1.085	154	91	145	1.176	154
Prov. autonoma Bolzano	104	135	3	58	107	133
Veneto	6.228	123	598	141	6.826	125
Friuli Venezia Giulia	1.589	115	182	167	1.771	120
Liguria	4.877	110	512	143	5.389	113
Emilia Romagna	8.367	125	950	157	9.317	128
Toscana	7.989	112	955	144	8.944	116
Umbria	2.734	116	324	146	3.058	119
Marche	3.345	123	541	161	3.886	128
Lazio	33.273	107	4.003	154	37.276	112
Abruzzo	6.558	112	756	152	7.314	116
Molise	1.896	104	208	150	2.104	108
Campania	132.071	107	10.869	158	142.940	111
Puglia	44.813	108	4.770	151	49.583	112
Basilicata	3.239	107	353	151	3.592	111
Calabria	34.220	113	3.514	163	37.734	117
Sicilia	115.641	109	8.936	158	124.577	112
Sardegna	11.327	104	1.721	146	13.048	109
Totale	458.551	110	43.215	155	501.766	114
Nord	61.445	119	6.265	148	67.710	122
Centro	47.341	109	5.823	153	53.164	114
Sud e isole	349.765	108	31.127	157	380.892	112

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 7 - Numero di figli per nucleo con almeno una mensilità di Auu nell'anno 2022 per regione

Regione/ area geografica	Numero nuclei			Numero figli*			Numero medio figli per nucleo
	(Auu a domanda)	(Auu su RdC)	Totale	(Auu a domanda)	(Auu su RdC)	Totale	
Piemonte	385.120	20.467	405.587	614.702	35.545	634.104	1,6
Valle d'Aosta	11.509	273	11.782	18.877	506	19.081	1,6
Lombardia	969.672	32.009	1.001.681	1.581.676	57.883	1.611.535	1,6
Prov. autonoma Trento	55.112	1.484	56.596	94.412	3.020	96.130	1,7
Prov. autonoma Bolzano	54.953	163	55.116	98.837	367	98.969	1,8
Veneto	467.460	9.090	476.550	758.817	16.368	767.076	1,6
Friuli Venezia Giulia	109.028	2.529	111.557	173.485	4.350	175.699	1,6
Liguria	126.101	6.857	132.958	194.079	11.451	200.530	1,5
Emilia Romagna	432.489	12.121	444.610	689.832	21.508	700.625	1,6
Toscana	342.145	12.203	354.348	526.835	20.627	537.360	1,5
Umbria	83.072	3.857	86.929	129.687	6.466	133.208	1,5
Marche	145.716	4.857	150.573	230.617	8.452	234.769	1,6
Lazio	555.719	44.717	600.436	867.858	73.277	911.812	1,5
Abruzzo	122.358	7.968	130.326	196.048	13.466	203.151	1,6
Molise	26.182	2.159	28.341	42.067	3.558	43.998	1,6
Campania	570.665	128.556	699.221	944.706	218.447	1.065.806	1,5
Puglia	398.130	50.072	448.202	637.445	82.173	681.652	1,5
Basilicata	51.892	3.599	55.491	84.643	5.858	87.771	1,6
Calabria	181.116	34.282	215.398	301.156	57.554	331.713	1,5
Sicilia	482.563	107.993	590.556	789.101	184.699	889.530	1,5
Sardegna	141.480	14.878	156.358	213.844	23.361	226.890	1,5
Totale	5.712.482	500.134	6.212.616	9.188.724	848.936	9.651.409	1,6
Nord	2.611.444	84.993	2.696.437	4.224.717	150.998	4.303.749	1,6
Centro	1.126.652	65.634	1.192.286	1.754.997	108.822	1.817.149	1,5
Sud e isole	1.974.386	349.507	2.323.893	3.209.010	589.116	3.530.511	1,5

*Con riferimento al periodo di competenza da marzo a dicembre 2022, sono stati presi in considerazione i dati relativi a tutti i figli beneficiari di almeno un pagamento di Auu, sia a domanda, che come integrazione su RdC. I due gruppi in esame - figli con Auu a domanda e figli con Auu appartenenti a nuclei con RdC - non sono tuttavia risultati del tutto disgiunti, poiché la possibilità di richiesta di pagamento dell'assegno al 50% tra i due genitori, ha determinato per alcuni figli di genitori separati/non conviventi la contestuale presenza in entrambi i gruppi. Tali duplicazioni nella colonna "totale" sono state neutralizzate.

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Tavola 8 - Take-up della misura rispetto alla popolazione residente Istat 2022 in età compresa tra 0 e 20 anni

Regione / Area geografica	Numero totale figli* (A)	Numero residenti ISTAT 2022 tra 0 e 20 anni (B)	Take up (A)/(B)
Piemonte	634.104	737.790	86%
Valle d'Aosta	19.081	22.339	85%
Lombardia	1.611.535	1.876.086	86%
Prov. autonoma Trento	96.130	107.708	89%
Prov. autonoma Bolzano	98.969	117.045	85%
Veneto	767.076	891.316	86%
Friuli Venezia Giulia	175.699	202.317	87%
Liguria	200.530	240.352	83%
Emilia Romagna	700.625	801.858	87%
Toscana	537.360	635.584	85%
Umbria	133.208	149.400	89%
Marche	234.769	262.547	89%
Lazio	911.812	1.054.797	86%
Abruzzo	203.151	223.421	91%
Molise	43.998	47.529	93%
Campania	1.065.806	1.168.432	91%
Puglia	681.652	733.604	93%
Basilicata	87.771	93.532	94%
Calabria	331.713	352.008	94%
Sicilia	889.530	951.765	93%
Sardegna	226.890	250.328	91%
Totale	9.651.409	10.919.758	88%
Nord	4.303.749	4.996.811	86%
Centro	1.817.149	2.102.328	86%
Sud e isole	3.530.511	3.820.619	92%

* Con riferimento al periodo di competenza marzo-dicembre 2022, sono stati presi in considerazione i dati relativi a tutti i figli beneficiari di almeno un pagamento di Auu, sia a domanda, che come integrazione su RdC. I due gruppi in esame – figli con Auu a domanda e figli con Auu appartenenti a nuclei con RdC – non sono tuttavia risultati del tutto disgiunti, poiché la possibilità di richiesta di pagamento dell'assegno al 50% tra i due genitori, ha determinato per alcuni figli di genitori separati/non conviventi la contestuale presenza in entrambi i gruppi. Tali duplicazioni nella colonna "numero" totale figli sono state neutralizzate.

Elaborazione su dati dell'Osservatorio statistico Inps di marzo 2023.

Indice delle tavole

Tavola 1 - Importi complessivi dell'Auu e dell'integrazione Auu su RdC per anno e mese di competenza;

Tavola 2 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medimensili di competenza per regione di residenza - Anno 2022;

Tavola 2 *bis* - numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza dell'Auu per regione di residenza - Anno 2023;

Tavola 3 - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: figli che hanno ricevuto l'integrazione nel mese per regione - Anno 2022;

Tavola 3 *bis* - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: figli che hanno ricevuto l'integrazione nel mese per regione - Anno 2023;

Tavola 4 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medimensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e classe Isee;

Tavola 5 - Auu a domanda: numero di figli pagati e relativi importi medimensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e presenza o meno di disabilità;

Tavola 6 - Auu ai percettori di Reddito di cittadinanza: numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di competenza del mese di febbraio 2023 per regione di residenza e presenza o meno di disabilità;

Tavola 7 - Numero di figli per nucleo con almeno una mensilità di Auu nell'anno 2022 per regione;

Tavola 8 - Take-up della misura rispetto alla popolazione residente Istat 2022 in età compresa tra 0 e 20 anni;

L'impatto delle politiche per le famiglie⁵

Le simulazioni presentate in questo capitolo sono state realizzate con il modello di microsimulazione delle famiglie (FaMiMod), sviluppato dall'Istat⁶.

Una prima simulazione riguarda l'impatto redistributivo dell'Auu insieme agli altri interventi sulle famiglie adottati nel 2022, la seconda considera le principali misure per le famiglie contenute nella Legge di bilancio 2023, fra le quali si valutano, in particolare le maggiorazioni e le modifiche previste per l'Assegno unico.

L'impatto delle politiche per le famiglie nel 2022: indicatori redistributivi e povertà

In questo paragrafo si analizzano gli effetti delle singole politiche per le famiglie adottate nel 2022, sia quelle strutturali quali la riforma dell'Irpef e l'Auu per i figli⁷, sia quelle temporanee di contrasto alla crisi energetica.

Le simulazioni, effettuate con il modello FaMiMod, includono gli effetti dei principali interventi sui redditi familiari adottati nel 2022: (i) la riforma dell'Irpef; (ii) l'Auu per i figli a carico; (iii) le indennità di 200 e di 150 euro, i bonus per le bollette elettriche e del gas e l'anticipo della rivalutazione delle pensioni⁸.

Gli effetti delle politiche sono calcolati «a parità di altre condizioni», cioè misurati per differenza fra lo scenario precedente, che applica la legislazione del 2021 ai redditi dell'anno 2022, e lo scenario vigente nel 2022, comprensivo delle politiche adottate nel corso dell'anno.

5 A cura dell'Istituto nazionale di statistica (Istat).

6 Si veda l'Appendice metodologica per ulteriori dettagli sul modello di microsimulazione FaMiMod. Per una descrizione più approfondita cfr. il volume monografico Istat, *Rivista di statistica ufficiale*, n. 2, 2015 (https://www.istat.it/it/files//2015/10/rsu_2_2015.pdf).

7 Qui si considera l'Assegno unico vigente nel 2022, anno in cui, per due mensilità si sono erogati l'Assegno temporaneo e gli Assegni per il nucleo familiare incrementati per le famiglie con almeno tre figli, che vengono poi abrogati e, per le restanti dieci mensilità si sono erogate, oltre all'assegno, le compensazioni in misura piena e la maggiorazione forfettaria di 100 euro per famiglia se con quattro figli a carico (decreto legislativo n. 230 del 2021).

8 Tra i bonus di contrasto alla crisi energetica non si è potuto considerare il bonus per l'acqua. La descrizione delle principali caratteristiche delle politiche esaminate è riportata in Appendice.

Tavola 9 - Effetti sulla disuguaglianza e sulla povertà delle misure adottate nel 2022*

	Gini ^(a) (%)	Rischio di povertà ^(b)	Poverty gap
Prima degli interventi (a)	30,4	18,6	5,2
Dopo l'Assegno unico (b)	29,9	17,2	4,7
Dopo la riforma Irpef e l'Assegno unico (c)	29,9	17,3	4,7
Dopo la riforma Irpef, l'Assegno unico, i bonus e la rivalutazione delle pensioni (d)	29,6	16,6	4,4
Effetto dell'Assegno unico (b-a)	-0,5	-1,4	-0,4
Effetto della riforma Irpef (c-b)	0,0	0,1	0,0
Effetto dei bonus e della rivalutazione delle pensioni (d-c)	-0,3	-0,7	-0,3
Effetto della riforma Irpef, dell'Assegno unico, dei bonus e della rivalutazione delle pensioni (d-a)	-0,8	-1,9	-0,8

(a) L'indice di concentrazione di Gini, o coefficiente di Gini, misura il grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito (vedi nota 9).

(b) Percentuale di persone in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito mediano.

*Oltre alla riforma dell'Irpef e all'Assegno unico, si sono considerati i principali bonus per il contrasto alla crisi energetica, quali le indennità di 200 e di 150 euro, i bonus per le bollette dell'elettricità e del gas e l'anticipo della rivalutazione delle pensioni per le ultime tre mensilità del 2022 e per la tredicesima.

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat).

Le misure introdotte nel corso del 2022, che modificano il sistema di tasse e benefici, determinano un aumento dell'equità della distribuzione dei redditi disponibili.

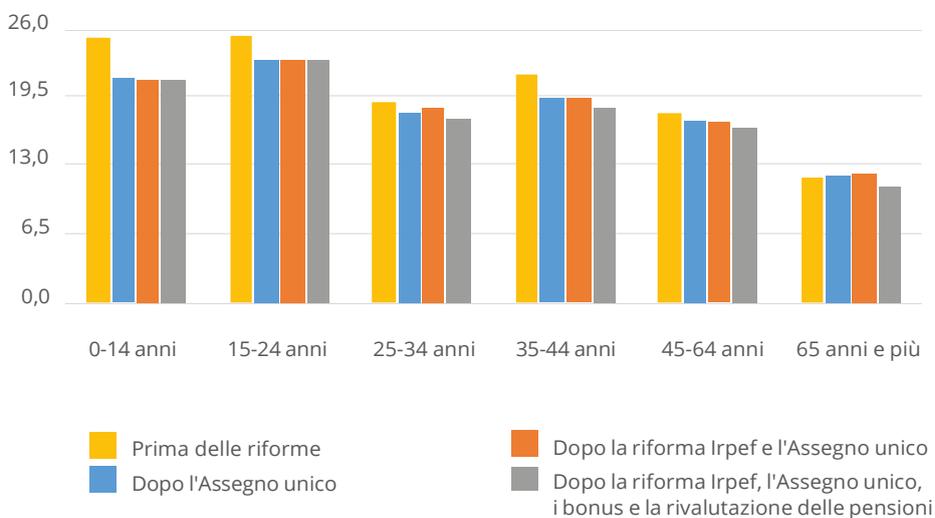
La disuguaglianza, misurata dall'indice di Gini⁹, si riduce di quasi un punto percentuale, da 30,4% a 29,6%; il rischio di povertà diminuisce di due punti percentuali, dal 18,6% al 16,6%, e il *poverty gap* di quasi un punto, da 5,2 a 4,4 (tavola 9).

La diminuzione del rischio di povertà riguarda tutte le classi di età. Dopo la riforma dell'Irpef e l'Assegno unico, il rischio di povertà si riduce per tutte le classi di età sotto i 65 anni (figura 1).

I giovani da 0 a 24 anni sono i più favoriti, in particolare in seguito all'introduzione dell'Assegno unico, grazie al quale il rischio di povertà si riduce di 3,8 punti percentuali per la classe da 0 a 14 anni, di 2,1 per quella da 15 a 24 anni e di 2,3 per gli individui fra i 35 e i 44 anni. Se si considerano anche i bonus e la rivalutazione delle pensioni, il rischio di povertà si riduce ulteriormente per tutte le classi di età.

9 L'indice di Gini varia tra 0, in caso di distribuzione perfettamente egualitaria, e 1, che corrisponde alla massima disuguaglianza (nelle tavole, i valori sono moltiplicati per 100). L'indice è calcolato sugli individui, ordinati in base al reddito della famiglia di appartenenza. Il rischio di povertà, sia prima sia dopo l'intervento pubblico, è pari alla percentuale di persone che vive in famiglie con un reddito disponibile inferiore al 60% della mediana. Gli indici di Gini e il rischio di povertà presentati in questo lavoro non sono confrontabili con quelli pubblicati da Eurostat, che sono calcolati al netto degli affitti imputati per l'indisponibilità dei dati relativi ad alcuni paesi. L'inclusione nel reddito degli affitti imputati è necessaria per rendere comparabile il tenore di vita delle famiglie di inquilini con quelle dei proprietari di casa. Il reddito viene reso equivalente dividendo il reddito monetario per la scala di equivalenza OECD modificata (uno per il primo adulto; 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore).

Figura 1 - Individui a rischio di povertà prima e dopo le misure del 2022*, per classi d'età. Anno 2022 (percentuali di individui)

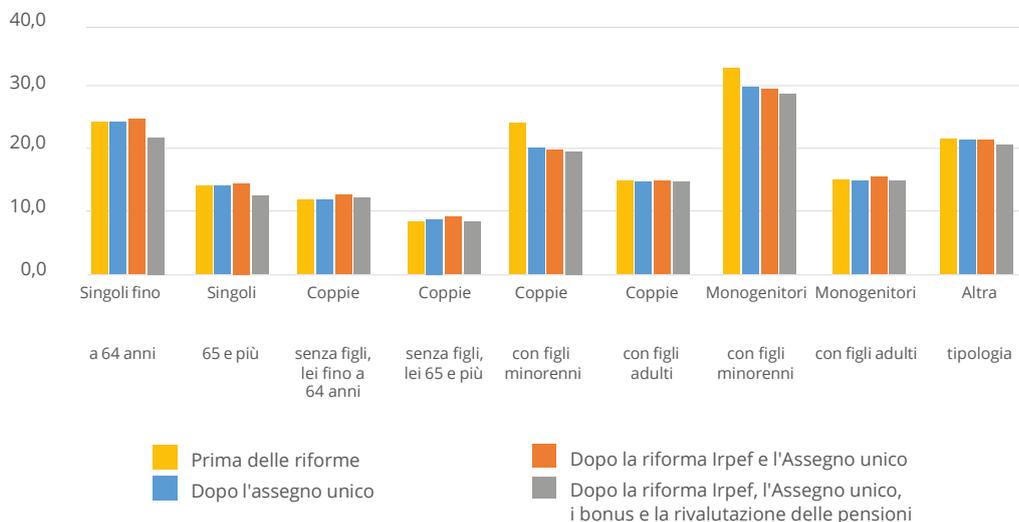


*Oltre alla riforma dell'Irpef e all'Assegno unico, si sono considerati i principali bonus per il contrasto alla crisi energetica, quali le indennità di 200 e di 150 euro, i bonus per le bollette dell'elettricità e del gas e l'anticipo della rivalutazione delle pensioni per le ultime tre mensilità del 2022 e per la tredicesima.

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat).

Per effetto delle politiche adottate nel 2022 il rischio di povertà diminuisce significativamente per le famiglie con figli minorenni, sia coppie (-4,4 punti percentuali), sia monogenitori (-4,1 punti percentuali). Per queste tipologie di famiglie il rischio si riduce soprattutto per effetto dell'introduzione dell'Assegno unico. Per le famiglie monocomponenti (-2,5 punti percentuali) e per gli ultrasessantacinquenni soli (-1,7 punti percentuali), invece, la riduzione è dovuta prevalentemente ai bonus e alla rivalutazione delle pensioni (figura 2). Il rischio di povertà rimane quasi invariato o aumenta leggermente per le famiglie senza figli o solo con figli adulti.

Figura 2 - Individui a rischio di povertà prima e dopo le misure del 2022*, per tipologia della famiglia di appartenenza. Anno 2022 (percentuali di individui)



(*) Oltre alla riforma dell'Irpef e all'Assegno unico, si sono considerati i principali bonus per il contrasto alla crisi energetica,

quali le indennità di 200 e di 150 euro mensili per l'Assente dell'attività lavorativa dei figli edici
Osservatorio nazionale per l'Assente dell'attività lavorativa dei figli edici
pensioni per le ultime tre mensilità del 2022 e per la tredicesima.

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat).

Effetti dell'Assegno unico per le famiglie nel 2022

L'introduzione dell'Assegno unico lascia inalterata la situazione reddituale per il 66,4% delle famiglie rispetto alla situazione precedente, caratterizzata dagli assegni per il nucleo familiare. Un numero significativo di famiglie (24,3%) migliora la propria situazione mentre un sottoinsieme più contenuto (9,3%) registra dei peggioramenti.

La stima del beneficio medio dell'Assegno unico è pari a 1.726 euro (circa 144 euro mensili) per le famiglie che migliorano la propria situazione economica¹⁰. Gli importi medi più elevati si registrano per le famiglie appartenenti ai quinti medio bassi (2.100 euro nel secondo 1.956 euro nel terzo quinto, tavola 10.a). Tuttavia, la quota più ampia di famiglie beneficiarie appartiene ai primi due quinti che percepiscono anche la quota maggiore di spesa sul totale. Il beneficio in rapporto al reddito familiare è più elevato nei primi tre quinti.

Tavola 10 - Assegno unico, effetti sulle famiglie beneficiarie per quinti di reddito disponibile familiare equivalente. Anno 2022

10.a - Assegno unico - Famiglie che migliorano

Quinti di reddito disponibile familiare equivalente	Beneficio medio (euro)	Ripartizione del beneficio totale (%)	Var. media sul reddito familiare (%)	Numero di famiglie (%)
Primo (più povero)	1927	25,4	7,8	29,6
Secondo	2100	28,6	5,6	29,2
Terzo	1956	23,4	4,0	24,7
Quarto	1382	16,2	2,3	24,0
Quinto (più ricco)	859	6,4	0,9	14,9
Totale	1726	100	3,6	24,3

L'introduzione dell'Assegno unico determina anche un peggioramento dei redditi per alcune tipologie di famiglie. Per questo sottoinsieme la perdita media è pari a 590 euro (circa 50 euro mensili, tavola 10.b).

La perdita più elevata si ha nei due quinti più ricchi (rispettivamente 887e 951 euro) e in quello più povero (751 euro). La percentuale maggiore di famiglie svantaggiate dalla misura e la maggiore quota di perdita sul totale si concentrano nei primi due quinti; la perdita, in rapporto al reddito familiare, è più elevata nel primo quinto. Si tratta di casi in cui l'Assegno per il nucleo familiare aveva un importo maggiore del nuovo Assegno unico¹¹.

¹⁰ Il beneficio medio dell'Assegno corrisponde all'assegno vigente nel 2022, erogato per 10 mensilità, al quale si aggiungono le compensazioni previste per il 2022 e, per due mensilità, gli altri benefici per i figli (Bonus bebè, Assegno per la nascita, Assegni familiari, Assegno per le famiglie numerose). Gli importi medi del beneficio non sono quindi confrontabili con i dati pubblicati dall'Inps che riguardano l'importo medio dell'assegno versato per ogni famiglia.

¹¹ I figli tra i 18 e i 21 anni possono percepire il nuovo assegno sotto alcune condizioni (frequenza di un corso di formazione i 24 anni, oltre ai casi di disabilità, formazione professionale o di laurea, tirocinio o attività lavorativa per un reddito inferiore ad 8.000 euro annui, iscrizione come disoccupato nelle liste dei servizi pubblici per l'impiego, servizio civile universale) e, con una maggiorazione, nei casi di disabilità. Le detrazioni che rimangono in vigore nel 2022 riguardano i figli a carico tra i 21 e i 24 anni. Inoltre, nel 2022 le altre misure per i figli, citate nella nota precedente, vengono erogate per solo due mensilità.

10.b - Assegno unico - Famiglie che peggiorano

Quinti di reddito disponibile familiare equivalente	Perdita media (euro)	Ripartizione della perdita totale (%)	Var. media sul reddito familiare (%)	Numero di famiglie (%)
Primo (più povero)	-751	-40,7	4,1	16,0
Secondo	-343	-21,3	1,2	17,4
Terzo	-559	-16,7	1,5	8,1
Quarto	-887	-12,3	1,8	3,8
Quinto (più ricco)	-951	-9,0	1,0	2,5
Totale	-590	-100,0	1,8	9,3

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat).

Le misure per le famiglie nella Legge di bilancio 2023

La Legge di bilancio 2023 ha tra gli obiettivi principali il mantenimento di misure volte a contrastare l'impatto della crescita dei prezzi dei beni energetici sulle famiglie (legge n. 197 del 2022).

In particolare, nella Legge di bilancio, sono stati rinnovati per il primo trimestre del 2023 i bonus sociali relativi alla fornitura delle utenze di energia elettrica e gas, che prevedono una agevolazione per le famiglie con livelli di Isee fino a 15.000 euro (articolo 1, della legge n. 197 del 2022).

Si è considerato, inoltre, il provvedimento che riguarda la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, con il meccanismo di indicizzazione parametrato all'importo ricevuto, incrementato a favore di coloro che percepiscono trattamenti pensionistici entro quattro volte il valore minimo Inps (articolo 58)¹². Per quanto riguarda le famiglie con figli sono previste alcune maggiorazioni dell'Auu (articolo 1, comma 357).

Gli incrementi si riferiscono sia alle famiglie con figli di età inferiore a un anno, sia ai nuclei con tre o più figli per ciascuno dei figli da uno a tre anni, per livelli di Isee fino a 40.000 euro, sia alle famiglie numerose, con quattro o più figli. In tutti i casi la maggiorazione prevista è pari al 50%¹³.

Inoltre, l'importo dell'assegno è indicizzato (decreto legislativo n. 230 del 2021). Le stime di questi provvedimenti sono state effettuate con il modello di microsimulazione delle famiglie FaMiMod.

In particolare, le simulazioni mostrano l'importo medio dell'Assegno unico e delle maggiorazioni, la distribuzione delle famiglie e la ripartizione della spesa per quinti di reddito disponibile familiare equivalente. Il potenziamento

¹²La rivalutazione prevista è del 120% del trattamento minimo e dell'85% per gli assegni tra quattro e cinque volte il minimo. Per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo Inps, per ciascuna delle mensilità da gennaio 2023 a dicembre 2024, ivi compresa la tredicesima mensilità spettante, è riconosciuto in via transitoria un incremento di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023, elevati a 6,4 punti percentuali per i soggetti di età pari o superiore a 75 anni, e di 2,7 punti percentuali per l'anno 2024.

¹³Le maggiorazioni dell'Assegno unico per i disabili sono state confermate e rese strutturali. L'assegno comprende le compensazioni e la rivalutazione prevista nel decreto legislativo n. 230 del 2021.

dell'Assegno unico interesserebbe il 6,3% delle famiglie con figli a carico (il 2,2% delle famiglie italiane), una quota contenuta rispetto al 73,4% delle famiglie con figli a carico che percepisce l'Assegno unico e universale¹⁴ (tavola 11).

Tavola 11 - Assegno unico e universale: distribuzione delle famiglie per quinti

Quinti di reddito disponibile familiare equivalente	Assegno*		Di cui: maggiorazioni	
	Sul totale delle famiglie con figli a carico (%)	Sul totale delle famiglie (%)	Sul totale delle famiglie con figli a carico (%)	Sul totale delle famiglie (%)
Primo (più povero)	62,3	28,9	5,4	2,5
Secondo	79,0	30,4	6,5	2,5
Terzo	77,1	25,7	4,9	1,6
Quarto	78,8	25,9	8,1	2,7
Quinto (più ricco)	72,3	16,4	7,0	1,6
Totale	73,4	25,3	6,3	2,2

* L'Assegno comprende sia le compensazioni - ridotte di 2/3 rispetto al 2022, anno in cui sono state erogate in misura piena - e sia la rivalutazione previste nel decreto legislativo n. 230 del 2021, e le ulteriori maggiorazioni previste nella Legge di bilancio 2023.

Fonte: Istat, modello di microsimulazione delle famiglie FaMiMod.

L'importo medio della maggiorazione è piuttosto contenuto, pari a poco meno di 100 euro l'anno, e circa metà della spesa è destinata a famiglie appartenenti ai due quinti più poveri della distribuzione del reddito (tavola 12).

Tavola 12 - Assegno unico e universale: importo medio e ripartizione della spesa per quinti

Quinti di reddito disponibile familiare equivalente	Assegno*			Di cui: maggiorazioni		
	Importo medio per famiglia beneficiaria	% del reddito familiare	% spesa totale	Importo medio per famiglia beneficiaria	% del reddito familiare	% spesa totale
Primo (più povero)	3834	16,4	27,2	115	0,5	25,2
Secondo	3790	10,3	29,2	127	0,3	29,0
Terzo	3146	6,5	21,2	100	0,2	15,6
Quarto	2437	4,1	16,7	90	0,1	24,9
Quinto (più ricco)	1280	1,4	5,7	47	0,0	7,3
Totale	3046	6,3	100,0	99	0,2	100,0

* L'Assegno comprende sia le compensazioni - ridotte di 2/3 rispetto al 2022, anno in cui sono state erogate in misura piena - e sia la rivalutazione previste nel decreto legislativo n. 230 del 2021 e le ulteriori maggiorazioni previste nella Legge di bilancio 2023.

Fonte: Istat, modello di microsimulazione delle famiglie FaMiMod.

¹⁴Le stime sull'Assegno unico tengono conto della normativa entrata in vigore nel 2023 e non sono quindi immediatamente confrontabili con le stime per il 2022 del paragrafo precedente.

Appendice

Il modello di microsimulazione dell'Istat

I modelli di microsimulazione hanno l'obiettivo primario di studiare gli effetti redistributivi delle politiche. Il principale vantaggio di tali modelli, rispetto ad altri metodi disponibili, è l'utilizzo di informazioni contenute in un campione di individui rappresentativo della popolazione.

Le stime qui presentate sono ottenute con il modello di microsimulazione dell'Istat, FaMiMod. Il modello consente di replicare il funzionamento del sistema di tasse e benefici per un campione rappresentativo delle famiglie residenti in Italia. FaMiMod è basato sull'utilizzo congiunto dei dati dell'indagine Istat sui redditi e le condizioni di vita (Eu-Silc) e i dati amministrativi del Ministero delle finanze e dell'Inps¹⁵. FaMiMod appartiene alla classe dei modelli di microsimulazione statici, che stimano gli effetti d'impatto delle politiche a parità di altri fattori (*coeteris paribus*). Vengono quindi ignorate eventuali modifiche del comportamento degli individui indotte dai cambiamenti della normativa (ad esempio una riduzione dell'offerta di lavoro provocata da un aumento delle imposte). La stima degli effetti consiste nella differenza fra i redditi individuali e familiari in due scenari alternativi, che descrivono la distribuzione dei redditi prima e dopo l'adozione di una riforma, come per esempio la variazione delle aliquote e degli scaglioni dell'imposta sui redditi o una ridefinizione degli assegni familiari. Il modello permette di simulare *ex ante* gli effetti delle riforme, siano esse modifiche degli strumenti esistenti o nuove misure.

FaMiMod integra la base dati e la aggiorna costantemente per tener conto delle variazioni intercorse nel passaggio dal tempo T, ovvero l'anno al quale si riferiscono i dati di base, al tempo T+j, che rappresenta l'anno corrente.

In particolare, l'aggiornamento consiste: (i) nella proiezione in avanti delle variabili monetarie, sulla base dei dati macroeconomici più recenti di contabilità nazionale o delle previsioni effettuate con il modello macroeconomico dell'Istat, MeMo-It¹⁶; (ii) nella calibrazione dei pesi, con riferimento ai totali noti più recenti sulla struttura della popolazione per sesso, età e condizione professionale (occupati, dipendenti e indipendenti, disoccupati) per area geografica; (iii) l'aggiornamento della normativa in modo da avere, rispetto alle riforme di cui si vogliono simulare gli effetti, uno scenario di confronto comprensivo di tutte le politiche vigenti.

Lo scenario base si confronta con la simulazione di scenari alternativi, basati su riforme o misure effettive o ipotetiche. Infine si valutano gli effetti sul bilancio pubblico, sulla distribuzione del reddito e sulla povertà attraverso l'analisi di indicatori basati sulle differenze tra i redditi disponibili delle famiglie nello scenario base e negli scenari alternativi. Nella versione più recente del modello vengono considerati i redditi, la normativa e i livelli di occupazione dell'anno 2022. Il reddito delle famiglie include i guadagni da lavoro e da capitale, i trasferimenti monetari pubblici, il fitto imputato dell'abitazione principale, il

¹⁵ I dati utilizzati come base di partenza del modello di microsimulazione sono quelli dell'indagine campionaria IT-Silc del 2019, con i redditi riferiti al 2018.

¹⁶ La proiezione in avanti per il 2022 ha utilizzato le previsioni effettuate con il modello macroeconomico dell'Istat Memo-It per le seguenti variabili: il livello generale dei prezzi, il reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi, il reddito da capitale, cfr. https://www.istat.it/it/files/2022/12/Previsioni_dic_2022.pdf.

Reddito di cittadinanza, le indennità *una tantum* di 200 e 150 euro e i bonus per la bolletta dell'elettricità e del gas e l'anticipo della rivalutazione delle pensioni. Le imposte sul reddito includono l'Irpef, le addizionali locali e la tassazione separata.

Le politiche per le famiglie

L'Assegno unico e universale per i figli

Il decreto legislativo n. 230 del 2021 ha introdotto una radicale riforma delle attuali politiche di sostegno dei figli a carico, sostituite da una singola misura con criteri di universalità e progressività¹⁷. Rispetto alle misure precedenti, il nuovo Assegno unico può essere erogato a partire dal settimo mese di gravidanza e riduce l'età massima per essere considerati come figlio a carico, dai 24 ai 21 anni. L'importo viene ridotto a partire dai 18 anni mentre aumenta al crescere del numero dei figli, nel caso di disabilità e per le famiglie con due percettori di Reddito da lavoro (articolo 4). Inoltre, il beneficio è ridotto in relazione a livelli di Isee medio-alti, non concorre a formare il reddito complessivo¹⁸ e viene erogato ai cittadini dell'Unione europea e agli extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo o permesso di soggiorno per motivi di lavoro o ricerca di durata superiore ai 6 mesi¹⁹.

La riforma prevede un importo base di 50 euro mensili (600 euro annuali) per ogni figlio minore, indipendente dal reddito, e una quota aggiuntiva distribuita attraverso una formula per scaglioni di Isee familiare. Sono previste delle maggiorazioni: per i figli minorenni ulteriori al secondo, per i figli disabili indipendentemente dall'età, per le madri di età inferiore a 21 anni, per le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano, per i nuclei con 4 o più figli.

Per ogni figlio a carico dai 18 ai 21 anni il beneficio è ridotto a poco meno della metà. Inoltre, se la famiglia percepisce il Reddito di cittadinanza, la quota attribuibile ai figli viene dedotta dall'Assegno universale (articolo 7). Per tenere conto di possibili effetti negativi nel passaggio al nuovo sistema rispetto al precedente, il decreto legislativo n. 230 del 2021 prevede delle compensazioni temporanee che, tuttavia, si riducono gradualmente nei primi tre anni di applicazione della misura fino ad annullarsi (articolo 5)²⁰.

¹⁷Le misure abrogate sono: (i) la detrazione Irpef per i figli a carico, che veniva erogata sotto forma di *tax expenditure*, e aveva il limite della mancata fruizione da parte dei contribuenti a più basso reddito, con un'imposta lorda inferiore al beneficio (incapienza); (ii) gli Assegni Familiari erogati dall'Inps e dai datori di lavoro a lavoratori dipendenti e pensionati da lavoro dipendente, esclusi quindi i lavoratori autonomi; (iii) l'Assegno per le famiglie numerose (3 o più figli); (iv) l'Assegno di natalità (c.d. Bonus bebè); (v) il Premio alla nascita. Rimane in vigore il Bonus asili nido.

¹⁸L'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) è una misura delle condizioni economiche familiari che tiene conto sia del reddito (Indicatore situazione reddituale, Isr), sia del patrimonio (Indicatore situazione patrimoniale, Isp). L'Isee è uguale all'Isr più una quota, pari al 20%, dell'Isp; tale somma va divisa per una scala di equivalenza, in modo da riflettere diversi bisogni di famiglie di diversa numerosità e composizione.

¹⁹I beneficiari devono essere domiciliati in Italia e soggetti al pagamento dell'Irpef per tutta la durata dell'assegno. Devono essere stati o essere residenti in Italia per almeno 2 anni (anche non continuativi), oppure avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 2 anni (articolo 3).

²⁰Le compensazioni familiari temporanee sono nelle tabelle a e b del decreto, quelle fiscali nelle tabelle c e b del provvedimento.

La riforma dell'Irpef

La legge 30 dicembre 2021, n. 234, conosciuta come Legge di bilancio 2022 ha determinato una riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). La riforma ha ridisegnato gli scaglioni e le aliquote (articolo 1, comma 2) e ha rimodulato le detrazioni da lavoro dipendente²¹, da lavoro autonomo e da pensione (articolo 1, comma 3).

Rimangono inalterati la base imponibile, le spese fiscali, i regimi forfettari per i lavoratori autonomi e le forme di tassazione separata dei redditi da attività patrimoniali. L'intervento persegue i seguenti obiettivi: (i) sostenere la ripresa dell'economia in una fase di ripartenza con un alleggerimento del prelievo sui redditi da lavoro; (ii) garantire il principio di progressività attraverso la riduzione graduale delle aliquote medie effettive, evitando le discontinuità più marcate; (iii) incentivare l'offerta di lavoro dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili²².

Le aliquote legali passano da cinque a quattro, rimanendo inalterati i livelli delle aliquote minima (23%) e massima (43%). Scompare l'aliquota del 41%, mentre vengono ridotte sia quella relativa al secondo scaglione di reddito (dal 27 al 25%) sia quella del terzo scaglione (dal 38 al 35%), il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro. L'ultimo scaglione riguarda i redditi sopra i 50.000 euro e l'aliquota è il 43%.

Le indennità di 200 e di 150 euro, i bonus per elettricità e gas e la rivalutazione delle pensioni

Per fronteggiare le conseguenze economiche dell'incremento dei costi dell'energia, nel 2022 sono state istituite due indennità *una tantum*: la prima, pari a 200 euro, per lavoratori, disoccupati e pensionati con un reddito complessivo fino a 35.000 euro²³; la seconda, pari a 150 euro, per lavoratori, disoccupati e pensionati con reddito complessivo fino a 20.000 euro²⁴. Inoltre, sono stati incrementati i bonus per il pagamento delle bollette dell'elettricità e del gas per i nuclei meno abbienti²⁵ ed è stata anticipata la rivalutazione delle pensioni per le ultime tre mensilità del 2022 e per la tredicesima²⁶.

21 Nella riforma, assumono particolare importanza la rimodulazione della detrazione da lavoro dipendente e quella del bonus da 100 euro. La detrazione aumenta per la fascia di reddito compresa fra gli 8.150 e i 15.000 e fra i 40 e i 50.000 euro mentre si riduce fra i 28 e i 40.000 euro e fra i 50 e i 55.000 euro. Inoltre, per la fascia di reddito oltre i 50mila euro viene aumentata l'aliquota Irpef. Per la fascia dai 28 ai 40.000 euro, la cosiddetta ulteriore detrazione è stata parzialmente riassorbita nella nuova detrazione da lavoro dipendente. Quest'ultima, inoltre, è stata incrementata di 65 euro per i redditi compresi fra i 25 e i 35.000 euro.

22 Circolare dell'Agenzia delle entrate 18 febbraio 2022, n. 4.

23 Decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*.

24 Decreto legge 23 settembre 2022, n. 144, *Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*.

25 Il limite superiore dell'Isee per percepire i bonus è stato aumentato da 8.000 a 12.000 euro (decreto legge n. 50 del 2022).

26 Articolo 31, decreto legge 9 settembre 2022, n. 115, *Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*.

Problematiche attuative e interpretative della riforma dell'Assegno unico e universale²⁷

Separazioni e divorzi, affidi temporanei e preadottivi. L'istituto della *kafala*

Gestione separazioni/divorzi

Sin dall'avvio della nuova misura, gli aspetti normativi che hanno richiesto più sforzo a livello attuativo, sono stati quelli legati alla suddivisione dell'assegno in parti uguali tra i genitori. Nell'assetto che aveva caratterizzato la precedente misura a favore della famiglia (Assegni per il nucleo familiare di cui alla legge 9 marzo 1989, n. 88, *Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*), era previsto che i benefici fossero erogati esclusivamente ai genitori conviventi con i figli.

Il superamento del principio della convivenza in favore della nuova regola prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 230 del 2021, secondo cui l'Assegno unico spetta in parti uguali ai genitori esercenti la potestà genitoriale ha determinato seri problemi operativi per le sedi dell'Istituto e il sempre più frequente coinvolgimento dei referenti centrali presso la direzione centrale inclusione sociale e invalidità civile per l'interpretazione delle sentenze dei giudici tutelari in ordine a tutte le seguenti provvidenze:

- assegni di mantenimento in favore dell'ex coniuge e dei figli;
- spese ordinarie e straordinarie legate ai figli;
- detrazioni fiscali spettanti;
- altri contributi pubblici a carico dei genitori.

La difficoltà da parte delle sedi Inps è determinata dalla circostanza che troppo spesso i dispositivi sono risalenti nel tempo e non fanno riferimento ad Auu, ma ad agevolazioni non più esistenti.

Spesso l'assegno di mantenimento stabilito dal giudice e la spettanza dell'assegno familiare a uno dei due genitori erano stati determinati nel loro ammontare complessivo, tenuto conto del fatto che l'altro genitore percepiva comunque le detrazioni fiscali. Dal 1° marzo 2022, tuttavia, le detrazioni fiscali sono venute a mancare e pertanto gli assegni di mantenimento in favore dei figli fissati dai giudici con le sentenze, in molti casi, andrebbero rideterminati, fissando importi più bassi laddove l'altro coniuge percepisce il 100% dell'Auu.

Affidi

Sul tema degli affidi, giova preliminarmente evidenziare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 230 del 2021, l'Auu costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo,

²⁷Il capitolo è stato curato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e per il tema affidi congiuntamente con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo, in base all'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) di cui al dpcm n. 159 del 2013, cosiddetto Regolamento Isee. A tal riguardo il comma 2 del medesimo articolo statuisce che «si considerano figli a carico quellifacenti parte del nucleo familiare indicato ai fini Isee, in corso di validità calcolato ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159 [...]».

Inoltre, ai sensi del comma 3, «in assenza di Isee il nucleo di riferimento è accertato sulla base dei dati autodichiarati in domanda, ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, dal richiedente l'Assegno unico, sulla base dei criteri di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 5 dicembre 2013, n. 159».

Ciò premesso, con riferimento alla determinazione del nucleo familiare rilevante ai fini del precitato indicatore si rappresenta che, secondo la regola posta dall'articolo 3, comma 1 del Regolamento Isee, il nucleo familiare del richiedente le prestazioni sociali agevolate è costituito, in via generale, dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data di presentazione della Dichiarazione sostitutiva unica, salvo le eccezioni espressamente previste dalla normativa di riferimento.

Con riguardo a tali eccezioni si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 3, comma 4 del dpcm n. 159 del 2013 in parola «il minore in affidamento temporaneo ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, è considerato nucleo familiare a sé stante, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare [...]».

In coerenza con quanto previsto dal citato articolo, l'Assegno viene assicurato dall'Inps nei casi di affidamento temporaneo e preadottivo, ai sensi della legge n. 184 del 1983, nelle ipotesi di figli che costituiscano nucleo a sé, così come previsto dall'articolo 3, del dpcm n. 159 del 2013, ovvero, qualora gli stessi minorenni facciano nucleo con gli affidatari. In questi casi, le criticità riscontrate nella gestione applicativa della misura, da parte dell'Inps, riguardano in particolare la presenza di domande che vengono presentate dai genitori naturali e che vanno a sovrapporsi a quelle degli affidatari e che, di fatto, ne impediscono il regolare accoglimento. Dalla verifica anagrafica svolta dall'Inps sull'Anagrafe nazionale della popolazione residente, il minore risulta ancora inserito nel nucleo familiare del genitore naturale, nonostante sia affidato a terzi. Questo elemento comporta alcune difficoltà nella valutazione del nucleo di effettiva appartenenza.

La valutazione del provvedimento di affido, infatti, si svolge sulla domanda presentata dall'affidatario e richiede una lettura necessariamente attenta che non può essere effettuata in modo automatizzato.

Coerentemente con quanto detto sopra, le istruzioni per la compilazione della Dsu prevedono che «il minore in affidamento temporaneo (articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 del 1983), disposto con provvedimento del servizio sociale o del giudice, è considerato nucleo familiare a sé, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare. La scelta, una volta effettuata, vale per tutto il periodo di

validità della Dsu». Tale previsione è volta a favorire i nuclei degli affidatari in riferimento alle condizioni di accesso a prestazioni agevolate rivolte al minore affidato (che tipicamente facendo nucleo a sé avrebbe un Isee più basso).

L'Auu pertanto viene riconosciuto sia a favore di quei nuclei familiari che abbiano inserito il minore affidato nel proprio nucleo ai fini Isee, che nell'ipotesi in cui quest'ultimo faccia nucleo a sé.

Per quanto sopra, a parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nei casi concreti di richiesta di Auu anche da parte dei genitori naturali si ritiene necessario un coordinamento nella prassi finalizzata al più ampio riconoscimento della misura in argomento alle famiglie a cui risultano affidati temporaneamente minorenni.

Affidamenti con *kafala*

Tra le forme di affidamento possibili, un discorso a parte merita l'istituto della cosiddetta *kafala*. Preliminarmente, si rappresenta che la *kafala* è stata riconosciuta dall'articolo 20 della legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, quale forma di protezione sostitutiva dei minorenni privati del loro ambiente familiare e dagli articoli. 3, lettera e), e 33 della legge 10 giugno 2015, n. 101, che ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, in materia di protezione dei minori di età, lasciando, tuttavia, insoluta la questione dell'efficacia giuridica di tale istituto nel nostro ordinamento.

Il testo approvato, infatti, si limita ad autorizzare la ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996 e a dichiararne la piena esecuzione, nulla disponendo, di fatto, circa le modalità con cui dare effettivo riconoscimento nel nostro ordinamento a tale istituto. In linea di massima, sono due le modalità giuridiche di riconoscimento della *kafala*:

- un contratto da concludersi dinanzi a un notaio e che, in un momento successivo, viene solitamente omologato da un giudice (*kafala* «consensuale» o «notarile»);
- un provvedimento dell'autorità giudiziaria emanato al termine di una procedura volta all'accertamento dell'idoneità del *kafil* (persona singola o coppia di coniugi) a prendersi cura di un minore preventivamente dichiarato abbandonato dal competente tribunale per i minorenni (*kafala* «giudiziale» o *kafala* «pubblicistica»).

In entrambi i casi, i *kafil* si impegnano ad accudire il minore di età, a offrirgli un adeguato ambiente familiare e a educarlo e curarlo in ogni sua esigenza fino alla maggiore età e sono personalmente obbligati nei confronti del minore senza, tuttavia, che sorga alcun vincolo di filiazione con lo stesso, restando del tutto invariati i rapporti giuridici con la famiglia di origine. Al riguardo, la posizione dell'Inps muove dall'evoluzione giurisprudenziale in materia. I giudici della Corte di cassazione, pronunciandosi a sezioni unite civili, con la sentenza 16 settembre 2013, n. 21108, hanno ritenuto che la *kafala* costituisca requisito per l'ingresso in Italia di un minore cittadino extracomunitario, anche se affidato a un cittadino italiano residente in Italia.

La suddetta statuizione, sebbene resa al solo fine di escludere l'idoneità di tale strumento giuridico a fondare una pronuncia di adozione, è la base argomentativa della successiva evoluzione giurisprudenziale.

L'Inps si era espresso a suo tempo sulla *kafala* con il messaggio 11 dicembre 2018, n. 4632 (Messaggio Hermes), relativamente all'Assegno per il nucleo familiare disciplinato dalla legge n. 88 del 1989, evidenziando l'impossibilità di riconoscere l'autorizzazione Anf in tali casi, poiché è assente una previsione normativa di diritto interno che attribuisca, al minore affidato con *kafala*, gli stessi diritti di natura previdenziale riconosciuti dalla legislazione italiana al minore di età in affidamento familiare. A fronte di nuove e più recenti richieste di chiarimenti, si è considerato che la *kafala*, sia giudiziaria che convenzionale, dà luogo a un affidamento temporaneo del minore presso la famiglia affidataria, qualora il richiedente la prestazione di Assegno alleggi o dimostri provvedimenti di *kafala* (giudiziale o convenzionale), corredati dal necessario rigore probatorio e con gli essenziali requisiti di formalità e ufficialità, e abbia inserito il minore di età nel suo stato di famiglia, in questi casi si considera realizzato il presupposto di fatto per il riconoscimento della prestazione familiare. La questione è stata sottoposta al vaglio del Ministero del lavoro (cfr. nota del 22 novembre 2022, prot. 151102)²⁸.

Mentre l'Ufficio legislativo della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità con la nota dell'8 febbraio 2023 n. 167 ha affermato che l'equiparazione prospettata dall'Inps tra tale istituto e l'affidamento temporaneo

non è esplicitata a livello normativo e appare escludersi alla luce dello speciale regime restrittivo della circolazione dei minori in ambito internazionale di cui alla Convenzione de L'Aja del 19 novembre 1996, ratificata dall'Italia con la legge 18 giugno 2015 n. 101, che subordina la decisione sul collocamento e sull'assistenza di minori tramite *kafala* o istituto analogo, alla procedura di consultazione di cui all'articolo 33 della Convenzione in parola e, dunque, all'approvazione dell'Autorità centrale dello Stato richiesto, avuto riguardo al superiore interesse del minore.

La nota ha affermato inoltre che nel caso dell'Italia

l'Autorità centrale di riferimento è individuata *ex lege* nella Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 3 della legge 18 giugno 2015, n.101 cit.), che risulta avvalersi della collaborazione del Dipartimento della giustizia minorile. Alla luce del quadro delineato, può dubitarsi che la fonte straniera della *Kafalah*, nella sua considerazione isolata, sia sufficiente per legittimare la richiesta dell'erogazione dell'Assegno unico universale. Ad ogni modo, alla luce del coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia nel procedimento di approvazione della *Kafalah* in Italia, si suggerisce di acquisire l'avviso delle predette per i profili di rispettiva competenza.

²⁸ In relazione al tema della *Kafala*, l'8 febbraio 2023 (nota n. 167) avente ad oggetto: bozza di messaggio Inps relative all'Assegno per il nucleo familiare (Anf) e all'Assegno unico universale (Auu), in caso di custodia di un minore extracomunitario attraverso l'istituto della *Kafala* (rif. prot. 29/0011031 del 28 dicembre 2022), l'Ufficio legislativo della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità ha evidenziato all'attenzione del Ministero del lavoro edelle politiche sociali la necessità di ulteriore approfondimento, con il coinvolgimento del Ministero della giustizia, per verificare se la fonte straniera di legittimazione della *kafala*, nella sua considerazione isolata, sia sufficiente per legittimare la richiesta dell'erogazione dell'Assegno unico universale.

Nuclei monogenitoriali e vedovili: applicazione del beneficio per il secondo percettore di Reddito

Con riferimento all'Auu, l'articolo 4, comma 8, del decreto legislativo n. 230 del 2021, stabilisce – nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro – una maggiorazione dell'importo dell'assegno spettante per ciascun figlio minorenni pari a 30 euro mensili. Tale importo spetta in misura piena per un Isee pari o inferiore a 15.000 euro e si riduce gradualmente per importi di Isee superiori fino ad annullarsi in corrispondenza di un Isee a partire da 40.000 euro. Sull'applicazione della maggiorazione in riferimento, l'Inps è intervenuto con la circolare illustrativa n. 23 del 2022 per fornire i necessari chiarimenti in ordine alla *ratio* della maggiorazione che è stata chiarita dall'articolo 1, comma 2, lettera b), della citata legge n. 46 del 2021.

Tale norma, infatti, prevede che

l'ammontare dell'assegno di cui al comma 1 è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (Isee) o sue componenti, tenendo conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare.

Con la predetta circolare, sono state chiarite, in primo luogo, le tipologie di reddito ammissibile per poter beneficiare del cosiddetto Bonus per il secondo percettore di reddito ed è stato precisato altresì che la maggiorazione per i genitori entrambi lavoratori non può essere in nessun caso richiesta laddove la domanda è stata presentata per un nucleo composto da un solo genitore, anche se lavoratore. Successivamente, l'Istituto è intervenuto nuovamente sull'argomento.

Con il messaggio 20 aprile 2022, n. 1714, infatti, è stato ribadito che la maggiorazione in discorso non è applicabile in caso di domanda presentata per un nucleo composto da un solo genitore anche se lavoratore.

A decorrere dal mese di ottobre 2022, a valle di alcuni controlli, gli importi della prestazione Auu sono stati ridotti nei casi in cui nel modello di domanda era stata erroneamente chiesta la maggiorazione per genitori entrambi lavoratori laddove non effettivamente dovuta, per la presenza di un solo genitore indicato nel modello di domanda. Si è trattato, in dettaglio, di circa 82mila domande, quasi tutte pervenute nei primissimi mesi di erogazione della prestazione. Tali domande che complessivamente fanno riferimento a circa 103mila figli si sono viste riconoscere la maggiorazione fino alla mensilità di settembre 2022 incluso. In assenza di un apposito intervento normativo volto a sanare la situazione, l'Istituto procede mediante recupero degli importi erogati *sine titulo*. Il recupero avverrà in modo graduale con un piano di rateizzazione che prevede la compensazione sulle singole rate di assegno in pagamento per un ammontare non superiore al 20% (limite del quinto) del totale della rata della prestazione in corso di fruizione.

Relativamente a circa 3200 nuclei vedovili per i quali la condizione di monogenitorialità si è verificata nel corso di fruizione della prestazione, l'Inps ha provveduto in data 14 ottobre u.s. a interessare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al riguardo, su conforme parere del ministero vigilante, in considerazione della maggiore fragilità di questa tipologia di

nuclei, il bonus è stato confermato limitatamente al periodo di fruizione della misura Auu (28 febbraio 2023). A decorrere dalla mensilità di marzo, in assenza di apposito intervento normativo, cesseranno l'erogazione della maggiorazione in discorso anche per questi nuclei.

La questione dei lavoratori frontalieri e dei lavoratori residenti all'estero

L'introduzione del nuovo regime ha comportato difficoltà nell'applicazione del complesso sistema di erogazioni dei benefici familiari ai lavoratori e alle lavoratrici che risiedono in Italia e sono occupati all'estero (cd. frontalieri). A ciò si aggiunge anche l'ulteriore tematica del fenomeno inverso, ossia quello dei lavoratori occupati in Italia ma residenti all'estero.

• Frontalieri

Nel periodo precedente l'introduzione dell'Assegno unico, i frontalieri potevano beneficiare dell'Assegno per il nucleo familiare, ed eventualmente, una volta presentata la richiesta all'Inps per tale sostegno, richiedere per differenza quanto gli Stati esteri erogano ai lavoratori occupati sul proprio territorio.

Non è in discussione la spettanza della misura ai lavoratori frontalieri, dal momento che uno dei requisiti previsti dal decreto legislativo istitutivo, che potrebbe costituire una difficoltà, ossia il pagamento dell'imposta sul reddito in Italia, è verificato anche nei casi di esclusione o esenzione dal pagamento dell'imposta previsti dall'ordinamento, includendosi dunque i soggetti che sono esentati in virtù di un accordo tra Paesi riconosciuto dall'ordinamento (accordo presente nel caso degli Stati confinanti).

In mancanza, però, della previsione di una nuova e specifica procedura di coordinamento tra le istituzioni dei diversi Paesi coinvolti, si è verificata una situazione di stallo dei processi di trasmissione alle istituzioni estere della documentazione relativa agli importi percepiti a titolo di Assegno univoco da parte dei lavoratori frontalieri (la certificazione dell'entità delle somme percepite), ciò ha causato il blocco dell'erogazione degli assegni familiari erogati nel Paese di lavoro in base alle norme europee di coordinamento della sicurezza sociale (regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 883 del 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale) e delle convenzioni bilaterali nei Paesi extra Unione europea.

La presunta incompatibilità tra Assegno unico e Assegno per il nucleo familiare – il primo connesso alla residenza, il secondo connesso al rapporto di lavoro – ha determinato il blocco della trasmissione da parte dell'Inps del flusso d'informazioni riguardanti il diritto alle prestazioni familiari negli Stati membri (modulo cosiddetto E411), impedendo di fatto l'erogazione delle compensazioni da parte degli istituti esteri, ossia degli assegni familiari integrativi corrisposti dallo Stato nel quale si è occupati.

• Lavoratori residenti all'estero

Rimane altresì aperto il caso dei lavoratori residenti all'estero che lavorano in Italia, soggetti tutelati dalla normativa europea e dalle convenzioni internazionali bilaterali. Essi non hanno diritto agli assegni familiari esteri in quanto non dispongono di un contratto di lavoro nel Paese di residenza,

mentre con riferimento all'Assegno unico italiano non soddisfano il requisito della residenza in Italia, essendo al tempo stesso soggetti all'imposta sulle persone fisiche. Per essi è venuto meno l'Assegno per il nucleo familiare italiano, istituto ormai soppresso.

Con l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia da parte della Commissione UE (vedi *infra* capitolo 1), secondo la quale, l'Italia è accusata di porsi in contrasto con il regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 883 del 2004, ciò in considerazione della circostanza che, tra i requisiti richiesti dal decreto legislativo n. 230 del 2021, per poter beneficiare dell'Assegno unico, all'articolo 3, comma 1, lettere *ce* e *d*, è prevista la residenza in Italia del richiedente (sia al momento della domanda che la residenza storica nel biennio), il problema dei lavoratori frontalieri è destinato a seguire le sorti degli esiti della procedura. Tuttavia il Dipartimento per le politiche della famiglia ha istituito un apposito tavolo tecnico interministeriale per affrontare e risolvere le criticità emerse.

In realtà, la criticità era già stata rappresentata dall'Inps al Ministero del lavoro, inizialmente, con la nota prot. 5 gennaio 2022, n. 1522, in cui era stata proposta una prima versione della circolare illustrativa della nuova misura, paventando l'applicabilità ad Auu del regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 883 del 2004, con la conseguenza che la circolare avrebbe potuto chiarire che la nuova prestazione familiare, che si sostituiva all'Assegno per il nucleo familiare a decorrere dal 1° marzo 2022, rientrava nel regime del predetto regolamento, così come ci rientravano gli Anf nel contesto previgente. Al contrario, la mancata inclusione di Auu tra le prestazioni familiari oggetto del regolamento, avrebbe creato un *vulnus* con riferimento ai soggetti non residenti in Italia che antecedentemente alla Riforma erano coperti dal regime di coordinamento della sicurezza sociale europeo.

Successivamente, con nota del 18 maggio 2022, n. 2099, l'Inps è tornato sull'argomento fornendo ulteriori spunti di approfondimento della questione con riferimento alla possibile violazione dei Regolamenti CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, n. 883, e del 16 settembre 2009 n. 987, nonché delle numerose convenzioni bilaterali stipulate dall'Italia con Paesi extracomunitari.

In particolare, con la nota in riferimento, è stata portata all'attenzione del Ministero del lavoro la questione dell'applicabilità delle regole in materia di prestazioni familiari e della eventuale continuità con la previgente disciplina dell'Assegno per il nucleo familiare disciplinato con decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, *Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali e altre disposizioni urgenti*, e sono stati forniti ulteriori approfondimenti sui criteri di possibile attuazione di quanto previsto dal regolamento (criterio della residenza e criterio del lavoro).

Tavola 13 - Numero di figli pagati e relativi importi medi mensili di Auu per classe di Isee

Classe di Isee	Mese di competenza: gennaio 2023	
	Numero figli	Importo medio mensile per figlio (euro)
Fino a 16.215 euro	4.292.324	198
<i>di cui:</i>		
fino a 5.405 euro	1.104.912	196
5.406-10.810 euro	1.840.653	200
10.811 - 16.215 euro	1.346.759	197
16.216-21.620 euro	974.685	181
21.621-27.025 euro	647.221	153
27.026-32.430 euro	408.489	106
32.431-37.835 euro	252.902	76
37.836-43.240 euro	152.656	51
> 43.240 euro	263.480	47
Isee non presentato	1.561.825	50
Totale	8.553.582	150

Letture dati: 20 febbraio 2023.

Nuclei con figli disabili e orfanili

Con riferimento ai figli disabili, il decreto legislativo n. 230 del 2021, ha inizialmente previsto un trattamento in base all'età, riconoscendo per i disabili con età fino a 18 anni, importi più elevati dell'Auu e delle relative maggiorazioni. Tale differenziazione ha creato una iniziale criticità su cui è prontamente intervenuto il decreto legge n. 73 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2022, n. 122²⁹, eliminando la disparità di trattamento ma solo limitatamente all'annualità 2022. Attualmente la Legge di bilancio 2022 (legge n. 197 del 2022) ha provveduto a stabilizzare a regime gli aumenti per i figli disabili nonché l'incremento pari a 120 euro mensili³⁰, confermato sia per l'anno 2023 e che per il 2024.

Ad aver creato qualche perplessità interpretativa segnalata da numerosi cittadini e sedi Inps è, invece, l'articolo 38 del citato decreto legge n. 73 del 2022 che prevede per i soggetti disabili orfani che la prestazione Auu compete se il nucleo orfanile è titolare di pensione ai superstiti e di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

Relativamente alla tipologia di disabilità, infatti, la normativa vigente in materia richiede il possesso da parte del richiedente di una certificazione di handicap molto specifica, non sostituibile con altre, quand'anche attestanti livelli di disabilità concettualmente maggiori.

Ciò che andrebbe meglio valutato, in definitiva, è se la locuzione prevista dalla norma è analoga a quella originariamente stabilita dalla previgente normativa in materia di Assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge

²⁹Cfr. il messaggio 27 settembre 2022, n. 3518.

³⁰Previsto sempre dal decreto legge n. 73 del 2022, all'articolo 5, comma 9-bis.

13 maggio 1988, n. 153, in cui per i nuclei orfanili l'assegno era previsto «in favore dei soggetti, minorenni inabili o maggiorenni inabili a proficuo lavoro, componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione».

Sul piano più operativo, ove rilasciata a partire dal 1° gennaio 2010, la certificazione relativa all'handicap grave normalmente è presente negli archivi dell'Istituto e viene intercettata automaticamente dal gestionale dell'Assegno unico che pone in pagamento le maggiorazioni di legge. In mancanza della certificazione, è necessario che la sede ne verifichi direttamente con l'interessato il possesso, chiedendogli di produrla – anche tramite allegazione alla domanda telematica – per consentire alla sede stessa la gestione della relativa evidenza nel gestionale dell'Assegno unico.

Per semplificare il processo descritto, in ottica proattiva, abbiamo diramato istruzioni per suggerire contestualmente all'utente:

- di presentare quanto prima la relativa domanda di accertamento sanitario, sulla quale la commissione medica competente dovrà pronunciarsi entro 90 giorni, informandolo altresì del suo diritto all'accertamento provvisorio ex articolo 2, comma 2, dell'allegato del decreto legge 27 agosto 1993, n. 324, *Proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi*, qualora detta pronuncia non intervenisse entro i primi 45 giorni;
- per il caso in cui acquisisca la certificazione in discorso, di presentare subito nuova domanda di Assegno unico che supererebbe il controllo automatico recentemente introdotto nel gestionale dell'Assegno unico in conformità all'attuale previsione normativa.

CLASSIFICAZIONE DELLE DISABILITÀ			
CATEGORIE	DISABILITÀ MEDIA	DISABILITÀ GRAVE	NON AUTOSUFFICIENZA
INVALIDI CIVILI DI ETÀ COMPRESA TRA 18 E 65 ANNI	- Invalidi 67→99% (D.Lgs. 509/88)	- Inabili totali (L. 118/71, artt. 2 e 12)	- Cittadini di età compresa tra 18 e 65 anni con diritto all'indennità di accompagnamento (L. 508/88, art. 1, comma 2, lettera b)
INVALIDI CIVILI MINORI DI ETÀ	- Minori di età con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età (L. 118/71, art. 2 - diritto all'indennità di frequenza)	- Minori di età con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età e in cui ricorrono le condizioni di cui alla L. 449/1997, art. 8 o della L. 388/2000, art. 30	- Minori di età con diritto all'indennità di accompagnamento (L. 508/88, art. 1)
INVALIDI CIVILI ULTRASessantacinquenni	- Ultrasessantacinquenni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età, invalidi 67→99%(D. Lgs. 124/98, art. 5, comma 7)	- Ultrasessantacinquenni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età, inabili 100%(D.Lgs. 124/98, art. 5, comma 7)	- Cittadini ultrasessantacinquenni con diritto all'indennità di accompagnamento(L. 508/88, art. 1, comma 2, lettera b)
CIECHI CIVILI	- Art 4, L.138/2001	- Ciechi civili parziali (L. 382/70 - L. 508/88 - L. 138/2001)	- Ciechi civili assoluti(L. 382/70 - L. 508/88 - L. 138/2001)
SORDI CIVILI	- Invalidi Civili con cofosi esclusi dalla fornitura protesica (DM 27/8/1999, n. 332)	- Sordi pre-linguali, di cui all'art. 50 L. 342/2000	
INPS	- Invalidi(L. 222/84, artt. 1 e 6 - D.Lgs. 503/92, art. 1, comma 8)	- Inabili(L. 222/84, artt. 2, 6 e 8)	-Inabili con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa(L. 222/84, art. 5)
INAIL	- Invalidi sul lavoro 50→79% (DPR 1124/65, art. 66) - Invalidi sul lavoro 3559 % (D.Lgs. 38/2000, art.13 - DM 12/7/2000 - L. 296/2006, art. 1, comma 782)	- Invalidi sul lavoro 80→100%(DPR 1124/65.art. 66)- Invalidi sul lavoro >59% (D.Lgs 38/2000, art. 13 - DM 12/7/2000 - L. 296/2006, art. 1, comma 782)	- Invalidi sul lavoro con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa(DPR 1124/65 - art. 66)- Invalidi sul lavoro con menomazioni dell'integrità psicofisica di cui alla L.296/2006, art. 1, comma 782, punto 4
INPS GESTIONE EX INPDAP	- Inabili alle mansioni(L. 379/55, DPR 73/92 e DPR 171/2011)	- Inabili(L. 274/1991, art. 13 - L. 335/95, art. 2)	
TRATTAMENTI DI PRIVILEGIO ORDINARI E DI GUERRA	- Invalidi con minorazioni globalmente ascritte alla terza ed alla seconda categoria Tab. A DPR 834/81 (71→80%)	- Invalidi con minorazioni globalmente ascritte alla prima categoria Tab. A DPR 834/81 (81→100%)	- Invalidi con diritto all'assegno di superinvalidità(Tabella E allegata al DPR 834/81)
HANDICAP		- Art 3, comma 3, L.104/92	

Nota bene: la circolare Inps n. 23 del 2022 precisa che, ai fini delle maggiorazioni per figli disabili, occorre essere in possesso di un grado di disabilità almeno medio. Al riguardo, il riferimento è alla tabella allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, con la classificazione delle disabilità articolata nelle tre condizioni a seconda della gravità. Per l'invalidità civile, occorre fare riferimento alle prime cinque categorie (da Invalidi civili di età comprese tra 18 e 65 anni di età a sordi civili), all'ultimo rigo della tabella è, infine, riportato il riferimento all'handicap di cui alla citata legge n. 104 del 1992.

Spunti di riflessione dall'esperienza attuativa

Il punto di vista del Forum delle Associazioni familiari³¹

L'avvio dell'Auu ha comportato il passaggio da un sistema in cui erano previsti assegni per il nucleo familiare ai soli lavoratori dipendenti (e pensionati) e detrazioni per familiari a carico, a un sistema di benefit monetari legati al numero dei figli a prescindere dalla condizione lavorativa dei genitori.

Ciò ha permesso l'erogazione dell'Auu anche a lavoratori autonomi estendendo quindi il sostegno a tutte le famiglie con figli a carico attuando l'universalità della misura. Questo ha rappresentato un primo passo di politiche familiari. A fronte di una prima valutazione dell'impatto, nel suo complesso certamente positivo, che l'Auu ha avuto sulle famiglie, si evidenzia un duplice aspetto di criticità: da una parte le questioni relative alla misura in sé quali gli importi, l'Isee, l'equità fiscale (quoziente familiare, detrazioni fiscali, ecc.) e dall'altra una serie di questioni critiche che chiedono di essere risolte per dare maggiore efficacia all'intervento: criteri d'accesso al diritto, maggiorazioni, salvaguardia almeno dell'importo prima percepito, collegamento dell'Auu con il RdC, disabilità, affido, monogenitorialità, famiglie numerose, ecc.

Isee

Il ricorso all'indicatore Isee ha comportato talvolta l'attribuzione di assegni di importo poco significativo o addirittura inferiore rispetto al sistema precedente. L'articolo 1, comma 2 lettera b), della legge n. 46 del 2021, dispone che «l'ammontare dell'assegno di cui al comma 1 è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (Isee) o sue componenti».

Il decreto legislativo n. 230 del 2021, attuativo della legge n. 46 del 2021, stabilisce l'importo dell'Assegno unico universale secondo l'indicatore Isee complessivo, escludendo il riferimento a componenti del sistema Isee.

La componente principale del sistema Isee è l'Indicatore della situazione reddituale (Isr) ovvero la somma dei redditi di tutti i componenti il nucleo familiare, detratte alcune voci, come definito dall'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013.

La seconda componente del sistema Isee è l'Indicatore della situazione patrimoniale (Isp) derivante dal patrimonio mobiliare e immobiliare, come disciplinato anch'esso dal dpcm n. 159 del 2013.

Successivamente alla pubblicazione del decreto attuativo n. 230 del 2021, il Forum ha condotto numerose simulazioni e verifiche effettive con le famiglie associate, valutando l'impatto e le differenze positive/negative rispetto al sistema previgente.

³¹ A cura del Forum delle Associazioni familiari.

Dai rilievi effettuati emerge che la componente patrimoniale quando presente nel nucleo familiare, ad esempio una casa di proprietà, un bene immobile pervenuto in eredità, un risparmio accantonato per i figli, innalza notevolmente l'indicatore Isee determinando un importo di Auu minore rispetto a quanto percepito con il sistema previgente.

Proposta: per rendere concreto e immediatamente efficace il sostegno a tutte le famiglie per la crescita e il mantenimento dei figli, si propone chela determinazione della condizione economica del nucleo familiare sia individuata semplicemente attraverso l'Indicatore della situazione reddituale (Isr) quale componente dell'Isee (come ammesso dalla legge delega) che ricomprende anche l'eventuale reddito reale frutto dei beni patrimoniali posseduti (esempio affitti).

All'Indicatore della situazione reddituale, andrà poi applicata la scala di equivalenza presente in Isee rideterminando un valore di Auu più adeguato a tutte le famiglie.

Clausola di salvaguardia

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 230 del 2021, per evitare che le famiglie che già fruivano del precedente Anf percepiscano un assegno di importo inferiore, ha introdotto la cosiddetta clausola di salvaguardia. Detta clausola però ha una durata temporanea di tre anni con applicazione decrescente, e non si applica al superamento della soglia Isee di 25.000 euro.

Proposta: la clausola di salvaguardia dovrà essere applicata strutturalmente anche con livelli di Isee superiori a 25.000 euro e rimanere attiva senza riduzioni fino al permanere del diritto. Occorrerà poi intervenire sulle tabelle c) e d) allegate al decreto legislativo n. 230 del 2021, relative alla componente fiscale, laddove indica nella quarta colonna il valore medio delle detrazioni fruitive per oltre tre figli a carico; detto valore non può rimanere uguale all'aumento del numero dei figli.

Riduzione alla maggiore età

L'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 46 del 2021, assegna al raggiungimento dei 18 anni anno d'età e fino ai 21 anni dei figli, un assegno mensile di importo ridotto rispetto a quello riconosciuto ai figli minorenni in presenza delle seguenti condizioni:

- frequenti un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea;
- svolga un tirocinio ovvero una attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale;
- che sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro;
- svolga il servizio civile universale.

L'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo n. 230 del 2021, dispone per ciascun figlio maggiorenne fino al compimento del 21esimo anno di età, un Auu ridotto di oltre il 50% rispetto agli importi base dei figli minorenni.

Appare chiaramente un paradosso ridurre l'Auu proprio nel momento di maggior bisogno economico per le famiglie, le quali vedono sensibilmente aumentare i costi di mantenimento e formazione per il percorso universitario dei figli. Si sottolinea, peraltro, che al compimento del 21esimo anno di età, tornano a essere riconosciute ai genitori le detrazioni fiscali per figli a carico previste dal Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir).

Proposta: Si propone l'abrogazione della riduzione dell'Auu di cui all'articolo 2, comma c), lettera b) della legge n. 46 del 2021 e conseguenti norme attuative e che sia disposta l'erogazione dello stesso fino al compimento dei 26 anni di età dei figli a carico, al ricorrere delle condizioni di cui sopra.

Collegamento con il Reddito di cittadinanza

L'articolo 7, comma 2 del decreto legislativo n. 230 del 2021, dispone per i percettori del Reddito di cittadinanza (RdC) o futura misura sostitutiva, l'erogazione congiunta dell'Auu. Di conseguenza in caso di interruzione o sospensione del RdC viene automaticamente sospesa anche l'erogazione dell'Auu.

Il percettore dell'Auu dovrà quindi avviare la procedura *ex novo* con tutte le conseguenze come per esempio la tempistica necessaria, le difficoltà economiche che molte famiglie si trovano ad affrontare, in particolare quelle con più figli, in quanto l'importo dell'Auu e la sua costante regolarità e data certa di pagamento è una voce importante (a volte fondamentale) per il bilancio familiare.

Proposta: nel caso di percettori di Reddito di cittadinanza o di futura misura sostitutiva, si propone che l'erogazione dell'Auu non sia più congiunta con la misura, ma sia indipendente e continuativa, erogato in modo costante e in data certa, permettendo alle famiglie una regolare programmazione della propria gestione economica.

Affido

L'Auu è riconosciuto alla famiglia per il sostegno all'accrescimento, mantenimento e formazione dei figli a carico. L'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 230 del 2021 precisa che «nel caso di nomina di affidatario ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'assegno è riconosciuto nell'interesse esclusivo del minore in affidamento familiare», quindi del soggetto che effettivamente si occupa del minore, ne cura la crescita, il mantenimento, la formazione e sostiene i conseguenti costi.

L'attuale complessiva formulazione del sistema normativo, che si è venuta a creare, purtroppo si presta a volte a interpretazioni contrastanti tra loro a volte a lungaggini procedurali che sono causa anche di gravi disagi e difficoltà economiche rispetto alla gestione del bilancio familiare.

Proposta: appare pertanto necessario uno specifico intervento di indirizzo e chiarimento normativo per dare alle famiglie anche affidatarie date certe e costanti per una serena gestione economica familiare.

Equità fiscale

Con l'introduzione dell'Assegno unico universale, è stata decisa la soppressione delle detrazioni per figli a carico – fino a 21 anni – con l'assorbimento dei relativi fondi a copertura dell'Auu. In tal senso la legge n. 46 del 2021, all'articolo 3, comma 1, lettera *b*) dispone: «il graduale superamento o soppressione, nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale, delle seguenti misure: detrazioni fiscali previste dall'articolo 12, commi 1, lettera *c*), e *1-bis*, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

Nel sistema fiscale vigente al momento dell'introduzione dell'Auu alle famiglie era riconosciuta una base di equità attraverso le detrazioni fiscali per i figli a carico.

La legge delega prevedendo il superamento graduale delle detrazioni fiscali per i figli a carico puntualizza però la gradualità dello stesso in attesa di una ampia riforma fiscale, indicando inoltre nel contempo la possibilità di supportare e sostenere le famiglie nell'accrescimento dei figli a carico anche attraverso lo strumento fiscale.

L'intervento di modifica dell'Irpef inserito nella Legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 2 e 3, della legge n. 234 del 2021) consiste però in una revisione dell'imposta che tocca sia le aliquote che le detrazioni per tipo di reddito, ma non rappresenta una riforma complessiva, ampia e definitiva del tributo dal momento che, tra l'altro, sono rimaste immutate le regole di definizione della base imponibile, come affermato dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze in uno specifico comunicato.

Il decreto legislativo n. 230 del 2021 non ha tenuto in alcun conto né della gradualità né della più ampia riforma del sistema fiscale, riferimenti indicati quali parametri metodologici dalla delega legislativa; conseguentemente l'Auu è scollegato dal calcolo delle imposte e utilizza elementi selettivi, quale l'ISEE, non applicati dal nostro sistema fiscale per il calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). In buona sostanza si è creato un sistema fiscale distorto che si basa solamente su principi di equità verticale (chi più guadagna, più paga), ma non su principi di equità orizzontale ovvero che consideri, ai fini della determinazione del carico fiscale, quante persone vivono con quel reddito prodotto.

È necessario quindi prevedere la reintroduzione di meccanismi di equità orizzontale, in linea peraltro con quanto avviene nelle altre Nazioni europee. Non è assolutamente equa una tassazione che attribuisce lo stesso carico fiscale al reddito percepito da un single e al reddito percepito da chi ha uno o più figli a carico, peraltro da considerare tali fino al completamento degli studi – anche accademici – con l'ingresso nel mondo del lavoro.

Si rende pertanto necessario un intervento normativo di equità fiscale che dia attuazione all'articolo 53 della Costituzione. La Corte costituzionale si è già più volte espressa in merito sin dal 1976 con la sentenza 15 luglio 1976, n. 179. Al riguardo si è già aperto anche un dibattito, senza entrare nel merito dello stesso, e appare opportuno sottolineare in questa sede l'importanza strategica fondamentale dell'obiettivo da raggiungere: l'equità fiscale in funzione della quale individuare lo strumento più idoneo ed efficace.

La trasposizione acritica di strumenti in essere in altri Paesi può però risultare approssimativa per la semplice ragione della differenza tra i quadri normativi di base. In attesa quindi della complessiva riforma fiscale per dare alle famiglie un significativo sostegno alla crescita e mantenimento dei figli con attenzione ai principi costituzionali sanciti dall'articolo 53, si ritiene opportuno ripristinare il sistema delle detrazioni fiscali a favore delle famiglie con figli a carico, associandolo all'Auu.

Secondo percettore di reddito

Il riscontro avuto tra i soci del Forum delle associazioni familiari ha evidenziato che la motivazione per la quale è stata riconosciuta una maggiorazione all'Auu in presenza del secondo percettore di reddito, in nessun caso ha influenzato la scelta lavorativa del soggetto interessato.

Si apprezza comunque il messaggio Inps del 17 febbraio 2022, n. 724 per lo sforzo interpretativo della citata norma nelle fattispecie di sopraggiunta vedovanza, pur tuttavia resta il limite della scadenza di detta misura corrispondente all'annualità dell'Auu in corso.

Proposta: al verificarsi delle condizioni per le quali sopraggiunge unafattispecie di monoreddito (non solo di vedovanza) si propone che la maggiorazione all'Auu venga incorporata nell'importo dell'assegno stesso e assegnata o attribuita al genitore con il quale il minore convive abitualmente.

Considerazioni conclusive

Per far fronte e superare le criticità denunciate e alzare gli importi dell'assegno dopo i 15mila euro di Isee, esiste una soluzione semplice ed equa, che risolverebbe molte altre criticità: l'innalzamento della quota minima universale.

Attualmente l'Auu italiano si distingue dagli altri sostegni a famiglia e natalità riconosciuti nei Paesi europei con le migliori politiche familiari, per il suo ridotto tasso di universalità. Il principio di fondo che ispira altriPaesi è che ogni figlio debba essere portatore di un beneficio monetario odi un vantaggio fiscale quantificabile in un importo veramente universale e significativo riconosciuto a tutti, a prescindere dai livelli di reddito (pur se possono essere previsti limiti), dopodiché intervengono maggiorazioni per i nuclei bisognosi.

Ad esempio, in Francia e Germania, tra assegni e/o deduzioni fiscali ogni figlio consente un'entrata o un risparmio fiscale quantificabile in 2 o 3mila euro a figlio annui. In Italia questo obiettivo è raggiunto solo fino ai 15mila euro di Isee, dopodiché l'assegno decresce rapidamente fino alla quota minima di 55 euro, mentre è scomparsa ogni altra forma di sostegno fiscale legata alla prole a carico. Un'asimmetria che rappresenta quasi un *unicum* in Europa.

L'innalzamento della quota minima universale comporterebbe un allineamento col principio dell'universalità dei sostegni a famiglia, figli e natalità, e allo stesso tempo un innalzamento del livello degli assegni per icasi più controversi, senza dover intervenire sull'indicatore Isee.

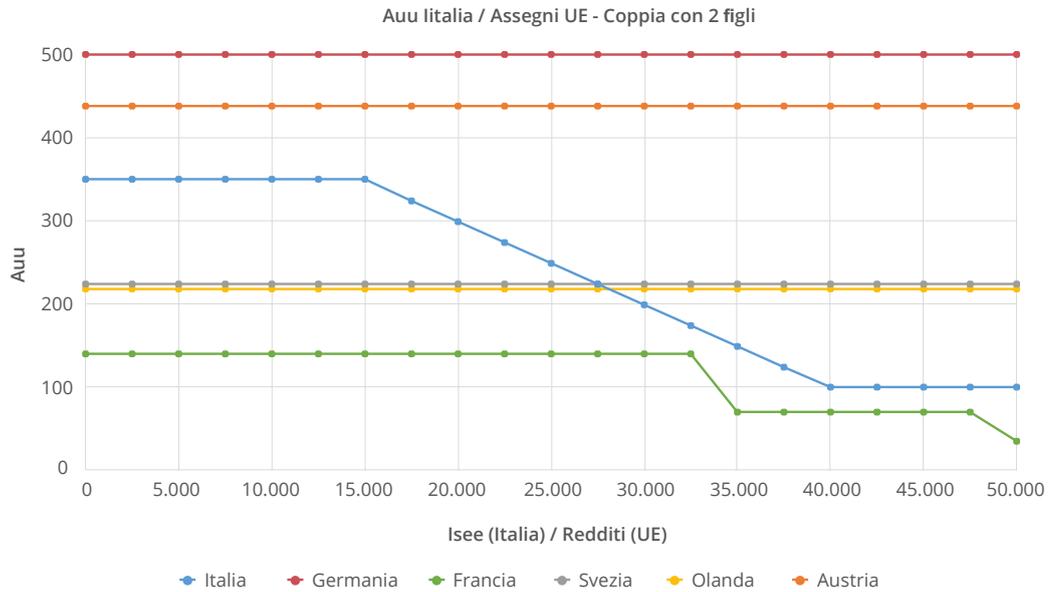
Per quanto riguarda la cifra, si può considerare equo rendere fiscalmente neutro il costo del mantenimento dei figli, pari a circa 7.500 euro l'anno, e valutare la ricaduta di questo in termini di assegno. In questo senso, una somma di 120-150 euro mese può quantificare in 1.500-1.800 euro annui il sostegno pubblico minimo per ogni figlio, compatibile con gli obiettivi minimi di una politica familiare avanzata.

Alcuni vantaggi dell'innalzamento della quota minima:

- una quota minima universale più alta ha l'effetto di far crescere gli importi di tutti gli assegni, rendendo superfluo intervenire per modificare le voci dell'indicatore Isee;
- qualora non fosse previsto nella riforma fiscale alcun vantaggio per i genitori, un assegno universale di importo apprezzabile per tutti permetterebbe di colmare in modo semplice questo deficit di attenzione, rendendo possibile rispettare il dettato costituzionale sull'equità orizzontale senza dover intervenire con la riforma fiscale. In sostanza, l'Assegno incorporerebbe anche quei benefici fiscali legati ai figli a carico che sarebbero legittimi ma che oggi sono venuti meno;
- una quota universale più generosa non avrebbe costi significativamente più alti perché la quota di redditi elevati nel contesto nazionale è limitata, inoltre permetterebbe risparmi significativi in quanto è prevedibile che molti nuclei possano decidere di accettare la quota minima (se di importo significativo) e rinunciare così alla complicazione burocratica della dichiarazione Isee. Dichiarazione che resterebbe in ogni caso fondamentale, nello spirito della delega, per accedere a un contributo più elevato;
- un assegno minimo di importo europeo e apprezzabile avrebbe l'effetto di dare alle famiglie quella certezza che oggi non hanno: sapere su quale sostegno potranno contare sempre per ogni figlio, a prescindere dalle variazioni del reddito o del patrimonio. Una sicurezza importante che dà stabilità e serenità ai genitori;
- la limitatezza dell'attuale quota universale rappresenta anche un potenziale incentivo all'evasione, in quanto un aumento del reddito comporta una significativa riduzione dell'importo dell'assegno, rendendo più importante l'importo minimo universale si riduce l'effetto di un'intenzione elusiva;
- l'obiezione circa il possibile tradimento del principio di progressività qualora venisse elevata la quota minima universale, decade nel momento in cui si rileva che la Costituzione non definisce i limiti della progressività, ma soprattutto si confronta con il rispetto di un altro principio costituzionale, attualmente tradito, quello dell'equità orizzontale, che non incontra al momento un favore fiscale;
- un assegno minimo universale più generoso avrebbe l'effetto di trasmettere il messaggio che lo Stato è realmente disposto a sostenere i desideri di genitorialità a tutti i livelli, riconoscendo il valore di una scelta, evitando di confondere le misure di politica sociale con quelle di politica familiare;

Si allega per comprensione una tabella con il confronto tra assegni italiani e di alcuni Paesi europei riferiti a una coppia con due figli.

Va tenuto conto che negli altri Paesi, all'assegno si aggiungono vantaggi fiscali, cosa che in Italia non c'è.



La prospettiva dell'amministrazione competente in materia di Isee

A seguito della introduzione dell'Assegno unico e universale per i figli, sono giunte all'ufficio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, competente in materia di Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), talune richieste di modifica della normativa relativa all'indicatore o al suo utilizzo, atte ad avvantaggiare diverse tipologie di nuclei familiari che risulterebbero penalizzate dal passaggio alla nuova disciplina in materia di Assegno unico e universale (Auu). In particolare, le famiglie con patrimoni più elevati richiedono di considerare per la determinazione degli importi spettanti il solo reddito, come avveniva per il preesistente Assegno al nucleo familiare (Anf).

Si inserisce in questo filone quanto rappresentato dal Forum delle Associazioni familiari che dichiara di aver condotto simulazioni e verifiche con le famiglie associate, valutando l'impatto e le differenze positive/negative dell'Auu rispetto al sistema previgente. Dai rilievi effettuati emergerebbe che la componente patrimoniale quando presente nel nucleo familiare, ad esempio una casa di proprietà, un bene immobile pervenuto in eredità, un risparmio accantonato per i figli, innalzerebbe l'indicatore Isee determinando un importo minore rispetto a quanto percepito con il sistema previgente.

Pertanto, «per rendere concreto e immediatamente efficace il sostegno a tutte le famiglie per la crescita e il mantenimento dei figli», il Forum propone di rideterminare la condizione economica del nucleo familiare semplicemente attraverso l'Indicatore della situazione reddituale (Isr) quale "componente" dell'Isee (come ammesso dalla legge delega) che ricomprende anche l'eventuale reddito reale frutto dei beni patrimoniali posseduti (esempio affitti). All'Indicatore della situazione reddituale, andrà poi applicata la "scala di equivalenza" presente in Isee rideterminando un valore di Auu più adeguato a tutte le famiglie.

Al riguardo, giova innanzitutto premettere che l'Auu si inquadra in una vera e propria riforma di sistema, con la quale il legislatore ha inteso accorpate una serie di benefici prima vigenti – segnatamente il premio alla nascita (cosiddetto

Bonus mamma domani); l'assegno di natalità (cosiddetto Bonus bebè), l'Assegno per il nucleo familiare (Anf) di natura previdenziale ove sono presenti figli minori, l'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli, le detrazioni per i figli a carico al di sotto dei 21 anni, per introdurre un unico strumento che rappresenta un cambio di paradigma rispetto agli strumenti precedenti. L'Auu, diversamente dall'Anf che ha natura previdenziale, è infatti una prestazione di natura assistenziale, universale, di carattere non contributivo, a carico della fiscalità generale, non legata all'espletamento di un'attività di lavoro, né commisurata al solo reddito del singolo componente del nucleo. L'Auu è pertanto caratterizzato da requisiti, condizioni di accesso, importi e beneficiari non sovrapponibili o equiparabili a quelli previsti dalla previgente disciplina normativa dell'Anf precitato.

Appare quindi coerente con la *ratio* della normativa in materia Auu la scelta del legislatore di far riferimento a un indicatore familiare, quale l'isee, strumento in grado di ordinare le famiglie rispetto alla condizione economica complessiva, commisurata alla dimensione familiare; tale indicatore, per quanto riferito all'individuo, attesta uno stesso valore per tutti i componenti il nucleo familiare. Appare altresì coerente con la *ratio* di una misura assistenziale, volta a integrare le risorse familiari per fare fronte ai bisogni dei figli, l'utilizzo di un indicatore che considera il possesso di beni patrimoniali a parità di reddito al fine di garantire condizioni più favorevoli alle famiglie.

Più precisamente, la condizione economica dei nuclei di riferimento è valutata tenendo conto del reddito di tutti i componenti, del loro patrimonio (valorizzato nel limite del 20% e al netto di franchigie) e, attraverso una scala di equivalenza, della composizione del nucleo familiare (numero dei componenti e loro caratteristiche).

Tale indicatore, così come designato dal legislatore, è finalizzato a una più efficace ed equa valutazione della condizione economica delle famiglie che tiene conto, in particolare, di tutte le forme di reddito e di patrimonio, controbilanciandole con una serie di franchigie e detrazioni atte a realizzare un sistema selettivo che favorisca i soggetti più bisognosi. Lo scopo della normativa, quindi, non è l'attestazione di indici di reddito maggiorati rispetto alla realtà, quanto proprio una maggiore adesione a essa, cercando di supplire alle carenze che si erano manifestate con la precedente normativa.

Al riguardo si specifica che l'indicatore è stato strutturato in modo da rendere comparabile la condizione economica delle famiglie di diversa composizione. In particolare, prendendo a riferimento diversi strumenti e metodologie statistiche esistenti, è stata adottata una scala di equivalenza che permettesse di confrontare il tenore di vita dei nuclei familiari con composizione diversa. L'idea di base è semplice: nella costruzione della scala di equivalenza si considera il fatto che la convivenza di più persone realizza "economie di scala", ovvero risparmi.

Dividendo le risorse disponibili di ciascun nucleo, valutate in termini di reddito, per il coefficiente di equivalenza della famiglia, si ottiene il "reddito equivalente" di quella famiglia, che viene utilizzato come indicatore del tenore di vita. Similmente si considera in termini equivalenti il contributo che il possesso del patrimonio fornisce al tenore di vita delle famiglie. La somma delle due componenti ci fornisce un indicatore della condizione economica equivalente e

che può essere comparato a quello, anch'esso reso equivalente, di una famiglia differente per composizione anagrafica.

Con riguardo ai nuclei familiari con abitazione di proprietà, al fine di tenere conto dei costi dell'abitare la normativa vigente riserva un trattamento particolare alla prima casa. Per tali nuclei familiari, infatti, il valore della casa di abitazione, al netto del mutuo residuo, non rileva ai fini del calcolo del patrimonio immobiliare se inferiore alla soglia di 52.500 euro, incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Se superiore alle predette soglie, il valore rileva in misura pari a due terzi della parte eccedente.

La normativa prevede, inoltre, l'indicazione – per ciascun immobile – del capitale residuo del mutuo al 31 dicembre del secondo anno precedente a quello di presentazione della Dichiarazione sostitutiva unica (Dsu), contratto per l'acquisto o la costruzione del bene, che resta da pagare per il bene medesimo; questo valore, infatti, sarà detratto in sede di calcolo dal valore ai fini Imposta municipale propria (Imu)/Imposta sul valore degli immobili (Ivie).

Per la casa di proprietà la relativa franchigia si cumula alla detrazione per il mutuo residuo nel limite del valore dell'immobile.

Con riferimento alla valorizzazione, ai fini Isee, del risparmio accantonato per i figli, sopracitato, giova evidenziare che, ai sensi dell'articolo 5, comma 6 del cennato dpcm n. 159 del 2013: «Dal valore del patrimonio mobiliare, determinato ai sensi del comma 4, si detrae, fino a concorrenza, una franchigia pari a 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro. La predetta soglia è incrementata di 1.000 euro per ogni figlio componente il nucleo familiare successivo al secondo [...]».

Tanto precisato, appare utile ricordare che la disciplina di riferimento, entrata in vigore dal 1° gennaio 2015, è stata nel corso degli anni più volte novellata dal legislatore anche al fine di favorire l'accesso alle prestazioni agevolate ai nuclei familiari più vulnerabili; in tal modo l'indicatore è diventato sempre più inclusivo, favorendo quei nuclei familiari che si trovino nella necessità di certificare sensibili variazioni nell'ambito reddituale o delle finanze private, da cui potrebbe derivare il diritto o meno a determinate prestazioni sociali o agevolazioni in ambito di servizi ai figli, anziani, disabili, ecc.

Con particolare attenzione alla componente patrimoniale, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 luglio 2021 recante *Disciplina modalità estensive Isee corrente* è stata disciplinata la possibilità, a determinate condizioni, di aggiornare all'anno precedente il patrimonio riportato nella Dsu che, in via ordinaria, fa riferimento al secondo anno precedente la presentazione della stessa.

Tanto precisato, suscita non poche perplessità il meccanismo prospettato dal Forum delle Associazioni familiari che a ogni modo determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i beneficiari dell'assegno rispetto e i richiedenti prestazioni sociali agevolate di diversa natura.

La proposta trattazione, per come strutturata, intende rideterminare il meccanismo di misurazione della situazione economica dei nuclei richiedenti l'Auu attraverso l'esclusione della componente patrimoniale.

Quanto prospettato dal Forum non sembra tenere debitamente conto della funzione dell'indicatore che, ai sensi dell'articolo 2 del dpcm n. 159 del 2013, rappresenta lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni.

Ciò significa che gli enti erogatori sono tenuti a utilizzare l'Isee come indicatore della situazione economica, e i cittadini sono garantiti del fatto che la loro condizione economica è valutata secondo criteri equi, definiti univocamente su tutto il territorio nazionale.

A ogni modo, ai sensi del medesimo articolo in relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'Isee, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'Isee.

Tanto specificato, si ritiene necessario preservare il ruolo il più possibile "neutrale" affidato all'Isee, la cui applicazione – rappresentando un livello essenziale delle prestazioni – non può di volta in volta adattarsi alle peculiarità delle prestazioni di riferimento. In tal senso, è opportuno tenere distinto il ruolo dell'indicatore nel misurare il livello di benessere economico, dai singoli criteri di accesso alle prestazioni, definiti sulla base degli specifici obiettivi delle stesse.

Al riguardo, nel ricordare che ai fini dell'accesso alle prestazioni agevolate, a parità di risorse finanziarie a esse dedicate dai relativi enti erogatori, l'indicatore ha la funzione di determinare un ordinamento delle famiglie, con particolare riguardo alle prestazioni familiari, quali l'Auu, qualora, a seguito di un monitoraggio dell'impatto della misura sulla platea dei beneficiari, si dovessero ritenere necessari eventuali correttivi in relazione ai criteri di accesso ovvero con riguardo al beneficio spettante, occorrerebbe intervenire sulla specifica misura e non in relazione ai singoli criteri di calcolo dell'indicatore ovvero valutare la possibilità di un intervento normativo atto a svincolare la prestazione dall'Isee.

Inoltre, qualsiasi considerazione in merito ai correttivi necessari dovrebbe essere effettuata tenuto conto del principio di invarianza di spesa, considerato che gli importi del beneficio attualmente previsti dalla normativa sono stati definiti dal legislatore sulla base del budget a disposizione. Ad esempio, appare evidente che qualora in relazione alla prestazione in esame venissero sottratte alcune componenti dall'indicatore riducendone il valore, così come prospettato dal Forum delle Associazioni familiari in riferimento alla componente patrimoniale, ne deriverebbe un guadagno per alcuni nuclei familiari. Tale

modifica comporterebbe tuttavia un aggravio di spesa. Dovendo rispettare i vincoli finanziari, la richiesta in esame, posta al fine di agevolare talune tipologie di nuclei familiari ove è presente la componente patrimoniale, determinerebbe una revisione complessiva degli importi per tutte le famiglie (così da garantire l'invarianza della spesa). L'ipotesi prospettata andrebbe quindi valutata con particolare attenzione all'opportunità o meno di modificare l'attuale ordinamento delle famiglie, avvantaggiando quindi talune tipologie di nuclei e svantaggiandone altri. Ciò detto, nel ricordare che la determinazione delle soglie di accesso alla prestazione è di competenza dell'ente erogatore, qualora si intenda favorire la platea in esame, si rimette alla volontà politica l'opportunità di rideterminare le soglie di accesso alla prestazione in modo da garantirne il più ampio riconoscimento, non ravvisando, nel merito, alcun presupposto atto a legittimare, un intervento sulle singole componenti dell'indicatore nei termini prospettati dal Forum delle Associazioni familiari. Non da ultimo giova evidenziare che l'accoglimento della proposta in trattazione necessiterebbe anche di una modifica al testo del decreto legislativo n. 230 del 2021, che ha inteso attuare la legge delega n. 46 del 2021, riferendosi all'indicatore Isee complessivo e non alle sue singole componenti.

La prospettiva degli enti locali e delle regioni

Si illustrano di seguito alcuni spunti di riflessioni e possibili prospettive di sviluppo in merito all'attuazione dell'Assegno unico universale dal punto di vista degli enti locali e delle regioni.

Condivisione dei dati a disposizione dell'Osservatorio nazionale per l'Assegno unico universale per i figli a carico

L'Osservatorio pubblica mensilmente un'appendice statistica di dettaglio rispetto all'attuazione dell'Assegno unico universale, che non consente tuttavia di effettuare analisi approfondite a livello territoriale.

Si propone, quindi, in primo luogo la condivisione con gli enti locali e con le regioni dei dati a disposizione dell'Osservatorio con il maggior livello di dettaglio disponibile; in particolare, con riferimento alle tavole presenti all'interno dell'appendice statistica, si propone l'integrazione di alcune tavole con i dati disaggregati a livello territoriale e contestualmente suddivisi nelle diverse fasce Isee identificate, oppure l'integrazione di una delle due suddivisioni qualora l'altra sia già presente³². Si propone, inoltre, la messa a disposizione delle basi dati originali utilizzate per l'elaborazione dei report mensili, eventualmente adeguatamente anonimizzate.

³² Dati disaggregati per territorio con dettaglio di suddivisione per fasce Isee: tavola 1.3 - Richiedenti pagati, figli e relativi importi di Auu erogati per mese di competenza (i dati sono già presenti in maniera distinta nelle tavole 1.6 e 1.7); tavola 1.4 - Richiedenti pagati e importi medi mensili di competenza dell'Auu per numero di figli; tavola 1.5 - Richiedenti pagati e relativi importi medi mensili di competenza dell'Auu in caso di assenza/presenza di figli disabili nel nucleo (il dettaglio relativo alle sole fasce Isee è riportato nella tavola 1.10).
Dati disaggregati per territorio: tavola 1.8 - Numero di figli disabili pagati e relativi importi medi mensili di Auu per classe di Isee; tavola 1.9 - Numero di figli pagati e importi medi mensili di competenza dell'Auu per classe di età e classe di Isee dei figli.
Dati suddivisi per fasce Isee: tavola 1.11 - Richiedenti e figli percettori di almeno una mensilità di Auu nell'anno di riferimento per regione.

L'accesso ai dati di dettaglio permetterebbe a ciascun ente o regione di realizzare approfondimenti specifici a livello territoriale rispetto alla pervasività e all'efficacia dell'intervento, mediante l'incrocio di variabili di interesse multiple.

A titolo esemplificativo: potrebbero essere implementati degli studi a livello territoriale della tipologia (numero di figli, presenza di figli disabili, ecc.) e della relativa suddivisione per fasce Isee delle famiglie che hanno accesso all'Assegno unico; le amministrazioni potrebbero approfondire le conseguenze dell'introduzione dell'Assegno unico e i relativi effetti redistributivi (modifiche nell'indice di redistribuzione) rilevati nell'ambito della popolazione di riferimento.

La condivisione dei dati di dettaglio e le conseguenti analisi potrebbero essere anche funzionali all'elaborazione di proposte in merito all'attuazione dell'Assegno unico. Inoltre, le amministrazioni potrebbero utilizzare i risultati ottenuti come input informativo nell'ambito della progettazione di eventuali misure di supporto integrative per le famiglie in situazione di difficoltà.

Punto di attenzione: i nuclei monogenitoriali

Si evidenzia la necessità di attenzionare maggiormente la situazione dei nuclei monogenitoriali: tra le fattispecie di maggiorazione dell'importo dell'Assegno unico previste all'articolo 4 del decreto legislativo n. 230 del 2021, *Criteri per la determinazione dell'assegno* (ipotesi di nuclei numerosi per i figli successivi al secondo, madri di età inferiore a 21 anni, nuclei con quattro o più figli, genitori entrambi titolari di reddito da lavoro, figli affetti da disabilità) si rileva che non sono ricompresi i nuclei familiari monogenitoriali.

Tale categoria, infatti, appare particolarmente colpita dal carico esclusivo di tutte le funzioni di mantenimento, accudimento e cura della prole, svolgendo nel contempo la propria attività lavorativa senza altra fonte di reddito se non il proprio.

Appare pertanto necessario rilevare tale carenza nella considerazione delle casistiche per la maggiorazione dell'importo dell'Assegno unico e universale, alla luce della quale si suggerisce l'integrazione della normativa con l'inserimento di un comma apposito che ricomprenda tale casistica.

Introduzione di fattori di valutazione aggiuntivi rispetto all'Isee e alle maggiorazioni in essere: l'esperienza del Fattore famiglia lombardo (Ffl)

Per quanto riguarda la determinazione del contributo spettante a ciascun nucleo familiare beneficiario dell'Assegno unico, si avanza la possibilità di introdurre alcuni fattori di valutazione aggiuntivi, che consentano di superare la restituzione parziale della situazione familiare ottenuta attraverso il valore Isee. La valutazione sulla base di tali fattori potrebbe infatti migliorare l'analisi delle condizioni dei nuclei familiari tenendo conto di alcune ulteriori condizioni che possono gravare sullo stato familiare, rendendo i meccanismi di determinazione del contributo maggiormente proporzionali e rispondenti ai fabbisogni dei nuclei familiari interessati dal beneficio.

In tal senso, diverse amministrazioni comunali e regionali hanno ideato e introdotto, comunque nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa per quanto riguarda l'utilizzo dell'attestazione Isee per l'assegnazione e valorizzazione dei contributi rivolti ai nuclei familiari, degli algoritmi di correzione dell'Isee, che consentono di riflettere meglio l'effettiva situazione del singolo nucleo familiare.

In regione Lombardia, la legge regionale 27 marzo 2017, n. 10, *Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo*, ha previsto l'istituzione del Fattore famiglia lombardo quale specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, fermo restando il rispetto della normativa statale in materia di Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), nei confronti della quale Regione Lombardia si pone in un'ottica sussidiaria.

Nato come proposta per migliorare e affinare l'Isee, il Fattore famiglia lombardo si inserisce in un tentativo di riforma più ampio che interessi servizi pubblici e punta a individuare criteri più equi di accesso o di contribuzione alla spesa per i servizi stessi, soprattutto in ragione del fatto che, grazie agli indicatori individuati per il calcolo, restituisce una fotografia della famiglia più attuale in termini temporali rispetto a quanto non riesca a produrre l'Isee.

Il Ffl introduce dunque criteri di addizionalità per specifiche tipologie di famiglie con elevati carichi di cura, tenuto conto in particolare della rilevanza del numero dei componenti a fronte di un ammontare di risorse aggiuntive prestabilite: così facendo non incide sulla scelta dei beneficiari ma solo sull'ammontare del beneficio (tariffe ed esenzioni). In tal modo, è chiaro come l'obiettivo del Ffl sia il puntare a ridurre il margine di errore generato dall'Isee utilizzando un algoritmo di calcolo più sofisticato che modifichi i parametri (nel numero e nel peso) per tenere conto di alcune condizioni aggiuntive che possono gravare sul nucleo familiare.

Con la deliberazione della giunta regionale 28 dicembre 2022, n. 7658, *Definizione del sistema famiglia lombardo e approvazione formula fattore famiglia lombardo* è stata approvata la nuova formulazione del Ffl con la quale si è inteso evidenziare che l'applicazione del Ffl, comportando il riconoscimento di una premialità aggiuntiva rispetto alla misura agevolativa di base a cui è connesso, lascia intatto il campo di applicazione dell'Isee, quale livello essenziale delle prestazioni.

La formula consolidata è stata mutuata, dopo aver analizzato i diversi provvedimenti regionali a cui è stato applicato il Ffl, da quella utilizzata nella iniziativa Protezione famiglia, di cui alla deliberazione della giunta regionale 29 marzo 2021, n. 4469, *Attuazione bando protezione famiglia emergenza Covid-19. Modifica d.g.r. 4081/2020*. Tale misura prevedeva la concessione di un contributo base di 500 euro *una tantum* a sostegno alle famiglie con figli minori di età in situazione di particolare criticità a seguito dell'emergenza Covid-19, in particolare a seguito di riduzione dell'intensità lavorativa a causa degli effetti della pandemia.

Con l'applicazione del Ffl, il valore medio della quota aggiuntiva che è stato possibile riconoscere ai richiedenti è pari a 168,9 euro, con un minimo di 50 euro e un massimo di 750 euro.

La formulazione a cui si è giunti tiene conto sia delle proposte rappresentate dai componenti dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore famiglia lombardo – previsto dall'articolo 4 della legge regionale n. 10 del 2017, la cui nuova composizione è stata definita con decreto del direttore generale 3 marzo 2022, n. 2795, sia dalle osservazioni formulate dal Comitato paritetico di controllo e valutazione del consiglio regionale in data 3 maggio 2021; nella sua versione a regime, si declina pertanto negli indicatori e nei valori di seguito riportati:

- I1 = (0, 0, 0.5, 1, 2, 3) per un numero di figli nel nucleo familiare, come definito nella Dsu dell'Isee, pari a 0, 1, 2, 3, 4, 5 o più;
- I2 = 1 se l'abitazione principale del richiedente è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;
- I3 = 0.5 se il richiedente risiede in regione Lombardia da un periodo maggiore o uguale a 10 anni, 0 altrimenti;
- I4 = 0.5 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;
- I5 = (0, 1, 2, 3) per un numero di componenti nel nucleo familiare, come definito nella Dsu dell'Isee, con disabilità media o grave o non autosufficienza (ai sensi dell'Allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159) pari a 0, 1, 2, 3 o più nel nucleo familiare.

A seconda dei dati a disposizione dell'Inps o reperibili in interoperabilità con le ulteriori banche dati disponibili a livello di amministrazioni centrali, ai fini della valorizzazione dell'Assegno unico potrebbero essere tenuti in considerazione anche alcuni dei fattori aggiuntivi sopra elencati, quali la presenza di figli in determinate fasce di età (in particolare la fascia 0-3 anni), di mutui intestati al nucleo familiare, e la presenza di persone anziane e/o non autosufficienti e disabili che rappresentano un carico di cura per il nucleo familiare, anche se formalmente non vi sono incluse.

Esempi di applicazione di strumenti simili in altri contesti territoriali

Esempi di strumenti che con il Fattore famiglia lombardo condividono lo stesso obiettivo di offrire una lettura più esaustiva delle condizioni familiari, sono ravvisabili in altre realtà locali e/o regionali, di cui si riporta un elenco a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- Regione Veneto: legge regionale del 28 maggio 2021, n. 20, *Interventi a sostegno della famiglia e della natalità*, articolo 3, comma 1, è istituito il Fattore famiglia quale strumento integrativo per definire le condizioni economiche e sociali della famiglia che accede alle prestazioni sociali e ai servizi a domanda individuale;
- Regione Piemonte: legge regionale 9 aprile 2019, n. 16, *Istituzione del Fattore famiglia*;
- Quoziente Parma, non più in uso, applicato a partire dal 2009 al sistema di tariffazione e di accesso ai servizi comunali;

- Comune di Lerici (La Spezia) che lo applica principalmente al sistema di tariffazione delle mense scolastiche;
- Comune di Genova (nel 2018 ha avviato il percorso di studio sul Fattore famiglia, ma non risultano adottati ulteriori provvedimenti);
- Regione Campania: proposta di legge 28 dicembre 2021, n. 31, *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - legge di stabilità regionale per il 2022*, il cui iter non è stato perfezionato.

Approfondimento delle possibili modalità strutturali di sostegno anche in esito al superamento della clausola di salvaguardia

Si propone la condivisione dei dati relativi al confronto tra i contributi ricevuti prima dell'introduzione dell'Assegno unico (Assegno per il nucleo familiare e detrazioni fiscali) e l'importo attualmente percepito dalle famiglie, in modo da rendere fruibile un'analisi approfondita, eventualmente anche a livello territoriale. Altre informazioni rilevanti e che potrebbero essere condivise riguardano inoltre gli effetti delle riforme introdotte a livello fiscale e la loro interpolazione con l'introduzione dell'Assegno unico. L'accesso ai dati da parte degli enti e delle regioni consentirebbe l'approfondimento della tematica, al fine di comprendere meglio le caratteristiche territoriali ed eventualmente individuare delle modalità strutturali di sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà, anche in previsione del termine di implementazione previsto per la clausola di salvaguardia (inizio 2025) e dei relativi impatti sulle famiglie.

Alcuni spunti di analisi potrebbero, a titolo esemplificativo, riguardare:

- maggiore *focus* sugli effetti dell'introduzione dell'Assegno unico per i lavoratori dipendenti, in esito alla soppressione dell'Assegno per il nucleo familiare;
- gli effetti dovuti all'introduzione dell'Isee quale primo criterio di assegnazione dell'Assegno unico;
- considerato che gli effetti migliorativi sembrano essere stati più significativi per le fasce Isee superiori a 12.000 euro, uno studio puntuale sulle prime fasce di reddito;
- effetti delle riforme introdotte a livello fiscale e la loro interpolazione con gli effetti dell'introduzione dell'Assegno unico.

Rafforzamento dell'integrazione delle policy e delle risorse a sostegno della famiglia

Allo scopo di promuovere e rafforzare l'uso sinergico e integrato delle risorse, con particolare riferimento alla programmazione europea 2021-2027 a valere sui programmi regionali, si propone di valutare la possibilità di sviluppare collaborazioni tra le amministrazioni regionali e l'Inps allo scopo di accrescere le opportunità di sostegno alla genitorialità e all'infanzia attraverso misure aggiuntive e complementari a quelle nazionali promosse dalle regioni assicurando un unico punto di accesso (Inps) per semplificare e ridurre gli oneri connessi alla presentazione delle domande.

I nuclei familiari delle persone con disabilità³³

Le riflessioni rispetto all'impatto dell'introduzione dell'Auu sulle famiglie al cui interno vi è una persona con disabilità (minore di età o adulto, con età inferiore o superiore a 21 anni) non possono non partire da un dato rilevante, ossia quello che la presenza della disabilità costituisce un fattore di elevato rischio di povertà per l'intero nucleo familiare, determinando, altresì, l'impossibilità anche di accedere ai beni e servizi essenziali sia da parte della stessa persona con disabilità che da parte della sua famiglia (quindi determinandosi una deprivazione materiale, al netto del livello di povertà assoluta e relativa). Ciò è chiaro perché, per esempio, anche un normale trasferimento di una persona con disabilità da un luogo all'altro di una grande città, se non servito da mezzi pubblici accessibili, determina l'utilizzo di un mezzo privato, semmai con qualcuno che guidi e accompagni la persona nel luogo desiderato, con costi assolutamente maggiori rispetto al normale costo di un ticket per un trasferimento su mezzo pubblico e l'impiego di un familiare che semmai riduce, in quel tempo, le sue opportunità di acquisire reddito da apportare al nucleo familiare.

Nel volume *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, edito dall'Inail nel dicembre 2019, si chiarisce come alcuni trasferimenti monetari possono in parte riuscire a sopperire questi maggiori rischi; quindi va assolutamente evidenziato il maggior ruolo che, anche rispetto a una qualsiasi ulteriore famiglia che avesse una composizione numerica o per età dei componenti simile, devono avere i trasferimenti monetari, inclusa la valutazione della loro entità. Si legge infatti:

se le famiglie con disabili non ricevessero tali trasferimenti, i livelli di reddito medio e mediano diminuirebbero sensibilmente (tavola 7.3) e si osserverebbe un incremento notevole del rischio di povertà delle famiglie con disabili, sia a livello nazionale (dal 18,9% al 34,4%) sia in ciascuna delle tre ripartizioni (grafico 7.5), soprattutto nel Mezzogiorno dove quasi una famiglia su due sarebbe a rischio di povertà (46,9%). Sono infatti proprio le famiglie con disabili ma senza anziani che più spesso si trovano a rischio di povertà (24,7%), e che raggiungerebbero i livelli di rischio di povertà più elevati in caso di assenza di trasferimenti sociali (38,5%). I trasferimenti del welfare appaiono, quindi, essenziali per ridurre il rischio di povertà delle famiglie con disabili.

Nel volume viene anche presa in considerazione, non solo la povertà in sé, ma anche, come sopra detto, la maggiore deprivazione materiale di tali famiglie. Infatti si legge:

a differenza del rischio di povertà, i livelli di deprivazione materiale delle famiglie con disabili sono più alti di quelli medi in tutte le ripartizioni, quindi anche nel Mezzogiorno dove quasi il 40% delle famiglie con disabili non può permettersi beni e servizi necessari. Nonostante i trasferimenti sociali contrastino il rischio di povertà delle famiglie con disabili, le risorse economiche disponibili risultano insufficienti a garantire loro uno stile di vita adeguato. La ragione principale è la necessità di acquisire beni e servizi per fare fronte alle esigenze mediche e sanitarie indotte dalla disabilità stessa. Tali spese sono incompressibili e mostrano una scarsa variabilità territoriale, a fronte invece dei notevoli differenziali osservati in termini di reddito disponibile (Solipaca, 2007). Ne consegue che, per le famiglie con disabili, si riduce la capacità di spesa per altri beni e servizi essenziali.

³³A cura dell'Ufficio di gabinetto del Ministro per le disabilità.

Per tali motivi era stato visto come positivo l'articolo 38 del decreto legge 22 giugno 2022, n. 73, *Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali*, che era intervenuto a novellare la disciplina per l'Assegno unico e universale introdotto dal decreto legislativo n. 230 del 2021 prevedendo che:

- 1) l'Assegno unico universale di base fosse sempre (e quindi anche per i maggiorenni tra i 18 e i 21 anni e quelli sopra i 21 anni, e non più solo per i minori di età) entro il range più alto di 175-50 euro al mese;
- 2) per l'anno 2022 la maggiorazione per la condizione di disabilità di un maggiorenne fosse resa uguale a quella dei minorenni con disabilità (105, 95 ed 85 euro al mese a seconda della maggiore o minore condizione, al posto di 80 euro fissi);
- 3) nella fase transitoria dei primi 3 anni, alla maggiorazione già prevista per i nuclei familiari con Isee non superiore a 25.000 euro e che avessero percepito nel corso del 2021 assegni per il nucleo familiare, si aggiungesse, seppur solo per l'anno 2022, un incremento di 120 euro al mese in caso di presenza di un figlio a carico con disabilità.

Pertanto, come Ministero per le disabilità ci si è battuti, ottenendolo, affinché in Legge di bilancio per l'anno 2023 gli interventi inizialmente limitati al 2022 divenissero stabili. Al netto di questo percorso di consolidamento, occorre ancora tutelare maggiormente i nuclei familiari con figli con disabilità ultraventunenni, che al momento hanno solo un Assegno unico universale entro il range di 175-50 euro al mese, laddove, prima dell'introduzione di tale misura, per gli stessi vi era il diritto a una detrazione fiscale annua pari a 1.350,00 euro (o nel minore importo dovuto al rapporto tra 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo e 95.000 euro), nonché il diritto agli assegni per il nucleo familiare (per esempio di 168 euro nel caso di un nucleo familiare con reddito inferiore ai 26.000 euro con entrambi o uno solo dei genitori viventi e un figlio maggiorenne inabile). In alcuni casi si arriva a registrare per tali famiglie minori disponibilità economiche anche di 200- 250 euro al mese, specie nel caso di famiglie con lavoratori dipendenti che percepivano gli assegni familiari e avevano semmai un reddito già modesto.

La conseguenza di tutto ciò determina che proprio allorché vengono meno tutta una serie di servizi a sostegno dei minori di età con disabilità (si veda la scuola, ecc.) e aumenta il carico assistenziale di familiari divenuti sempre più anziani e ormai usurati da un'attività di *caregiver* di oltre 21 anni, si riducono le risorse a sostegno del nucleo familiare. Ciò con il rischio di maggiori deprivazioni materiali per la famiglia e di scelte di fuoriuscita dal lavoro dei familiari con ulteriore impoverimento della famiglia (si veda utilizzo di opzione donna, ecc.) ovvero con il rischio di arrivare all'estrema scelta di istituzionalizzare la persona con disabilità con costi sociali assolutamente di gran lunga maggiori. Occorre quindi intervenire a tutelare, con un sistema a regime e al netto di quello transitorio, i nuclei familiari con figli con disabilità a carico e di età superiore ai 21 anni.

Altra questione è quella inerente alla commisurazione dell'entità dell'Auu attraverso l'Isee. Dentro l'Isee, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da

amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità non sono considerati reddito, ma, se depositati su un conto corrente bancario, determinano l'innalzamento dell'Indicatore della situazione patrimoniale e quindi dell'Isee. Stessa situazione si verifica, per esempio, a causa di un risarcimento del danno subito durante il parto per errore dei sanitari; infatti, tale risarcimento (semmai di svariate centinaia di migliaia di euro) viene determinato per sostenere il maggior carico assistenziale e le maggiori spese di cura che la famiglia deve mettere in campo, per decenni, nel corso della vita del figlio con disabilità e quindi, non essendo speso tutto subito, viene nel tempo tenuto come patrimonio, determinando di conseguenza l'innalzamento dell'Isee familiare, compromettendo l'entità dell'assegno sia per il figlio con disabilità sia semmai per gli altri suoi fratelli e sorelle.

Quindi proprio una famiglia che abbia un maggior carico assistenziale per la disabilità di un componente, solo per il fatto che abbia ricevuto un risarcimento per ristorare il *gap* rispetto ad altre famiglie senza componenti con disabilità, si troverebbe ad avere rispetto a tali altre famiglie, importi di gran lunga minori per ciascun figlio. Tra l'altro, nel caso sopra ipotizzato, la criticità messa in evidenza si ripercuote anche per l'accesso da parte dei fratelli e sorelle ad altri servizi e prestazioni per proprie specifiche esigenze, visto che l'Isee familiare si innalza per il risarcimento del danno della persona con disabilità congiunta.

Occorre quindi semmai far riferimento all'Indicatore della situazione reddituale o prevedere per tali casi conti bancari separati entro cui far confluire solo tali somme. Del resto, questo era stato messo in evidenza anche nel parere reso dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati (relatore on. Stefano Lepri) rispetto allo schema di decreto legislativo sull'Assegno unico universale.

