

L'assegno unico e universale: quali effetti?

Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone

Con la recente approvazione del decreto legislativo che istituisce l'assegno unico ed universale (Auu), trova finalmente compimento la riforma delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Si tratta di una misura che entrerà in vigore a partire dal 1° marzo 2022 e che a regime sostituirà gli assegni familiari, i vari trasferimenti fino ad oggi previsti per i nuclei con minori e le detrazioni per figli a carico ai fini Irpef. Per quantificare la dimensione delle risorse e la distribuzione dei benefici utilizziamo il modello MicroReg¹ dell'IRPET.

1. A CHI SPETTA L'ASSEGNO?

L'assegno unico e universale è erogato mensilmente ad ogni nucleo familiare per ciascun figlio a carico con le seguenti caratteristiche:

- i) minorenni,
- ii) figlio maggiorenne fino ai 21 anni di età che frequenta corsi di formazione o percorsi di istruzione,
- iii) figlio maggiorenne fino ai 21 anni di età che svolge un tirocinio o una attività lavorativa con un reddito inferiore a 8mila euro annui,
- iv) figlio maggiorenne fino ai 21 anni di età che è iscritto presso un Centro per l'impiego, manifestando la disponibilità a lavorare,
- v) figlio maggiorenne fino ai 21 anni di età che svolge il servizio civile universale,
- vi) figlio con disabilità, senza limiti di età.

L'assegno spetta per ogni figlio che è in possesso delle condizioni di eleggibilità. Quindi ad una famiglia con 1 figlio di cui al punto i) e due figli di cui al punto ii), spetta ad esempio l'importo di tre assegni.

2. QUANTO VALE L'ASSEGNO UNICO ED UNIVERSALE?

L'importo dell'assegno è commisurato all'indicatore della situazione economica equivalente: l'ISEE. Il meccanismo è piuttosto complesso e diversificato per età dei figli, loro eventuale disabilità, numerosità del nucleo.

Per i figli minorenni, l'importo mensile è pari a 175 euro se l'ISEE familiare è inferiore a 15mila euro. Oltre tale soglia l'assegno si riduce gradualmente fino a raggiungere un importo minimo di 50 euro, per valori uguali o superiori a 40mila euro di ISEE. Per i figli maggiorenni l'importo è invece pari a 85 euro fino a 15mila euro di ISEE. Sopra tale soglia l'assegno si riduce progressivamente fino ad un valore minimo di 25 euro, in corrispondenza di 40mila euro di ISEE e più. Per i figli minori, ma con disabilità, è prevista una maggiorazione differenziata per livello di disabilità². Se il disabile è un figlio maggiorenne con meno di 21 anni è previsto un incremento di 50 euro al mese rispetto al valore ordinario. Infine, per ciascun figlio con disabilità di età pari o superiore a 21 anni è riconosciuto un importo di 85 euro al mese, in misura piena sotto 15mila euro di ISEE e ridotta a 25 euro oltre i 40mila euro.

¹ Maitino, M. L., Ravagli, L., & Sciclone, N. (2017). Microreg: A Traditional Tax-Benefit Microsimulation Model Extended To Indirect Taxes And In Kind Transfers. *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 5-38.

² La maggiorazione è pari a 105 euro in caso di non autosufficienza, 95 euro in caso di disabilità grave e 85 euro in caso di disabilità media.

L'assegno unico e universale è, inoltre, maggiorato nei casi di nuclei numerosi e nel caso in cui entrambi i genitori lavorino. Per ciascun figlio successivo al secondo è prevista una maggiorazione pari a 85 euro al mese, in misura piena sotto i 15mila euro e ridotta a 15 euro oltre i 40mila euro. Ai nuclei con quattro o più figli, è inoltre attribuita una maggiorazione forfettaria pari a 100 euro mensili per nucleo.

Nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro, è prevista, sotto i 15mila euro di ISEE, una maggiorazione per ciascun figlio minore pari a 30 euro mensili, che decresce fino ad annullarsi oltre i 40mila euro.

3. COSA SOSTITUISCE L'ASSEGNO UNICO ED UNIVERSALE?

L'assegno unico e universale sostituisce le prestazioni previgenti a sostegno delle famiglie italiane: gli assegni familiari, le detrazioni per figli a carico, l'assegno per famiglie con tre o più figli minori, l'assegno di natalità e il premio alla nascita. Si tratta di misure categoriali, basate su criteri di *means-testing* non omogenei tra di loro e che lasciavano finora prive di copertura una parte non trascurabile delle famiglie con figli.

L'assegno al nucleo familiare, fino ad oggi previsto ai sensi della legge 153 del 1988, è infatti erogato alle famiglie con figli minori di 18 anni solo se il reddito da lavoro dipendente e assimilato costituisce almeno il 70% del reddito complessivo familiare.

Le detrazioni per figli a carico lasciano fuori dal sostegno tutti gli incapienti, cioè le persone prive di reddito o con un reddito imponibile per cui l'imposta lorda è inferiore all'importo delle detrazioni stesse. L'assegno per famiglie con almeno tre figli minori e l'assegno di natalità sono erogati sulla base dell'ISEE, mentre il premio alla nascita può essere richiesto da tutte le famiglie in cui nasce un figlio, indipendentemente dalle condizioni economiche e reddituali.

Tutti questi istituti sono dal 2022 aboliti e sostituiti dall'assegno unico ed universale.

4. QUAL È LA DIMENSIONE DEI BENEFICIARI ED IL COSTO DELLA NUOVA MISURA?

Il valore complessivo del nuovo assegno unico ed universale è, secondo le nostre stime, pari a 19,7 miliardi di euro. In Toscana la cifra raggiunge il valore di 1,1 miliardi (Tabella 1).

Il numero di nuclei beneficiari del nuovo assegno è invece pari a 7,6 milioni in Italia, di cui 500mila in Toscana.

Qual è rispetto alla situazione previgente, il vantaggio che osserviamo in termini di risorse aggiuntive e di ampliamento della platea di beneficiari?

Le misure pre-vigenti valgono a livello nazionale 13,6 miliardi di euro con 6,7 milioni di beneficiari .

Tabella 1.
Numero di nuclei beneficiari coinvolti e costo delle misure

	Italia	Toscana
(a) Beneficiari di almeno una prestazione previgente (mln)	6,7	0,4
(b) Beneficiari di assegno unico e universale (mln)	7,6	0,5
(c = b-a) BENEFICIARI IN PIÙ (mln)	0,9	0,1
(d) Costo delle prestazioni previgenti (mld di euro)	13,6	0,73
<i>Assegni familiari</i>	6,0	0,3
<i>Bonus bebè, premio alla nascita, assegno per famiglie con tre figli</i>	1,4	0,05
<i>Detrazioni per figli a carico usufruite</i>	6,2	0,37
(e) Costo dell'assegno unico e universale (mld di euro)	19,7	1,1
(f=e-d) RISORSE AGGIUNTIVE (mld di euro)	6,1	0,37
GUADAGNO MEDIO ANNUO AGGIUNTIVO PER FAMIGLIA (euro)	765	774

Fonte: MicroReg

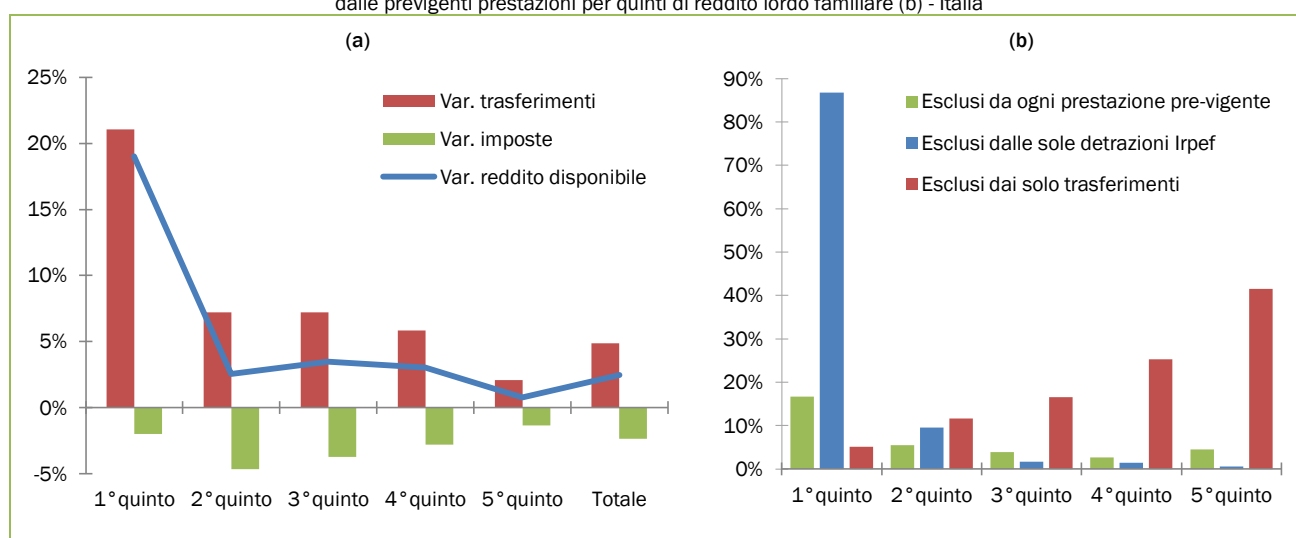
Complessivamente, quindi, le risorse aggiuntive destinate alle famiglie con figli con la nuova misura sono pari a 6,1 miliardi di euro in Italia (370 milioni in Toscana), mentre i beneficiari in più sono 900 mila (100 mila in Toscana). Il guadagno medio aggiuntivo è pari in media a circa 765 euro a famiglia beneficiaria (774 euro in Toscana).

5. COME CAMBIA IL REDDITO, E PER CHI, DOPO LA RIFORMA?

Per effetto dell'assegno unico e universale il reddito disponibile delle famiglie italiane aumenta in media di 2,5 punti percentuali. Tale incremento è il saldo di due variazioni: una positiva (+4,8 punti), connessa al maggiore trasferimento netto; l'altra negativa (-2,4%), associabile alle maggiori imposte (Irpef e addizionali regionali) generate dal venire meno delle detrazioni per figli a carico (Figura 1a).

La variazione del reddito disponibile è molto più elevata della media per il primo quinto della distribuzione del reddito familiare: +19%. Questo aumento particolarmente significativo nel primo quinto è, chiaramente, legato alla presenza, molto marcata in questa parte della distribuzione del reddito, di beneficiari di assegno unico e universale che, in precedenza, non ricevevano né trasferimenti né usufruivano di detrazioni per carichi familiari (Figura 1b). Sono, in particolare, per definizione, concentrati nel primo quinto coloro che non potevano usufruire delle detrazioni per familiari a carico a fini Irpef perché incapienti.

Figura 1.
Contributi alla variazione del reddito disponibile (a) e composizione dei beneficiari ora inclusi e prima esclusi dalle previgenti prestazioni per quinti di reddito lordo familiare (b) - Italia



Fonte: MicroReg

La progressività del complesso delle prestazioni a favore delle famiglie, sotto forma di detrazione e trasferimenti, risulta migliorata dopo la riforma. Per effetto dell'introduzione dell'assegno unico e universale si riduce, seppur lievemente, la disuguaglianza nella distribuzione del reddito lordo familiare, con un Gini dopo le imposte e i trasferimenti che passa da 0.392 a 0.388.

Tabella 2.
Indici di disuguaglianza sul reddito lordo familiare - Italia

	Previgente	Con assegno unico ed universale
Gini lordo	0,432	0,432
Gini dopo le imposte e i trasferimenti alle famiglie	0,392	0,388

Fonte MicroReg

6. VINCITORI E PERDENTI CON LA RIFORMA: QUALE BILANCIO?

In seguito all'introduzione dell'assegno unico e universale 77 famiglie ogni 100 di quelle beneficiarie osservano un incremento di reddito disponibile, mentre un 23%, riceveranno meno risorse. Per chi vince il guadagno medio annuo sarà di 1.250 euro, per chi perde la flessione di reddito ammonterà a circa 700 euro annui.

La quota di vincenti (perdenti) non è necessariamente maggiore (minore) nei primi quinti e viceversa. La quota di perdenti è molto elevata nell'ultimo quinto di ISEE e nel secondo quinto della distribuzione del reddito familiare.

Le famiglie con più figli (3 e più) e quelle con lavoratori autonomi guadagnano di più dalla riforma. Viceversa le famiglie con un solo figlio e di lavoratori dipendenti perdono in misura maggiore.

Tabella 3.
Quota di famiglie che vince e perde (val.%) e guadagno/perdita media (euro) per caratteristiche - Italia

	Vincenti	Guadagno medio	Perdenti	Perdita media
QUINTI DI ISEE				
1	73%	1.566	27%	-838
2	86%	1.493	14%	-712
3	90%	1.171	10%	-782
4	70%	725	30%	-571
5	57%	408	43%	-513
QUINTI DI REDDITO FAMILIARE				
1	85%	1.787	15%	-952
2	58%	1.206	42%	-722
3	84%	1.189	16%	-875
4	85%	1.352	15%	-520
5	73%	855	27%	-600
NUMERO DI FIGLI				
1	75%	765	25%	-617
2	80%	1.629	20%	-745
3	80%	2.703	20%	-1.178
4	88%	3.697	12%	-1.506
5	100%	3.089	0%	.
TIPOLOGIA DI PERCETTORE				
Almeno 1 percettore dipendente	71%	1.215	31%	-637
Almeno 1 percettore autonomo	90%	1.116	16%	-688
TOTALE	77%	1.250	23%	-694

Almeno in via transitoria, fino al 1° marzo 2025, il decreto legislativo licenziato dal Consiglio dai Ministri ha tuttavia previsto, per una parte delle famiglie svantaggiate dalla riforma, una sorta di clausola di salvaguardia. Essa consiste, ma solo per i nuclei che beneficiavano in precedenza di assegni familiari e con ISEE inferiore a 25.000 euro, in una maggiorazione mensile all'importo dell'assegno unico e universale. Tale maggiorazione ha l'obiettivo di compensare la differenza negativa tra il nuovo assegno e la somma degli assegni familiari pre-vigenti e delle detrazioni ai fini Irpef teoriche³ spettanti per figli a carico.

Questa maggiorazione è erogata per intero nel 2022, per 2/3 nel 2023 e per 1/3 nel 2024 fino ai primi mesi del 2025. La clausola di salvaguardia permetterà, secondo le nostre stime, una riduzione del 50% dei nuclei perdenti e una perdita di soli 18 euro al mese per le famiglie con percettori di lavoro dipendente e ISEE inferiore a 25.000 euro.

³ Evidentemente per motivi di semplificazione della gestione della misura non si tiene conto delle detrazioni effettivamente usufruite dai nuclei sulla base del reddito lordo individuale, così come previsto dalla normativa sull'Irpef.