

L'Assegno unico e universale: alla ricerca della giusta misura tra equità e sostegno alla natalità

Alessandro Rosina e Francesca Luppi

RPS

L'articolo analizza le caratteristiche dell'Assegno unico e universale (Auu), entrato in vigore in Italia il 1° marzo 2022. L'Auu viene inizialmente collocato nel quadro delle politiche familiari italiane, come misura strutturale di trasferimento economico a sostegno della natalità. Viene quindi proposta una comparazione con altre misure di trasferimento alle famiglie con figli attualmente in vigore in altri paesi europei. Infine, anche in virtù dei precedenti confronti, sono presentate alcune considerazioni su potenzialità e limiti di tale misura. Da una parte l'Auu rappresenta una novità nel panorama delle politiche familiari italiane: semplifica le misure preesistenti, offre garanzie di continuità dei trasferimenti, si basa su un principio universalistico e pertanto si definisce come politica quasi puramente a sostegno della natalità. Allo stesso tempo si evidenziano alcuni limiti (in termini di chiarezza, entità, facilità di accesso e universalità) che, secondo gli autori, richiedono un adattamento della misura in fasi successive, nonché un sistema di monitoraggio e valutazione costante.

1. Introduzione. L'Auu nel panorama delle politiche familiari e della bassa natalità italiana

Le politiche familiari, per essere solide ed efficaci, devono essere costruite su due assi ben integrati tra di loro: quello delle misure di armonizzazione tra lavoro e famiglia, da un lato, e quello del sostegno economico alle necessità di cura e crescita dei figli, dall'altro. Una nuova nascita comporta implicazioni rilevanti sia sull'organizzazione familiare, in termine di gestione di tempi e condivisione di carichi, sia sulla condizione economica. La carenza di strumenti adeguati porta a rivedere al ribasso il numero di figli desiderato, induce a rinunce nella carriera lavorativa ed espone a maggior rischio di povertà. La presenza, invece, di politiche efficaci consente alle coppie di realizzare scelte che contribuiscono a rafforzare in modo interdipendente gli indicatori demografici, economici e sociali nel territorio in cui vivono.

Il sistema di welfare italiano da tempo risulta inadeguato a sostenere le decisioni di fare famiglia. Strutturato tradizionalmente intorno all'idea che sia l'istituzione familiare il principale responsabile dell'assistenza ai suoi membri, si è nel tempo rivelato meno capace, rispetto ad altri

modelli europei, di estendere le opportunità delle donne oltre l'attività di cura e l'impegno degli uomini oltre il ruolo di *breadwinner*¹. In altri termini, il suo carattere «familistico»² da una parte non ha favorito una diffusa possibilità di integrazione fra necessità domestiche e lavorative, dall'altra ha reso più ardui gli sforzi individuali o collettivi di raggiungere una parità di genere tanto nell'accesso, permanenza e remunerazione nel mercato del lavoro, quanto nella condivisione delle attività di cura. Allo stesso tempo, anche le politiche di contrasto alla povertà sono state spesso inefficaci per ridurre l'incidenza del disagio economico nelle famiglie con figli³. La bassa fecondità italiana, fenomeno ormai quarantennale ed eccezionale nella sua persistenza all'interno dello stesso contesto europeo, ha le sue radici in questo quadro istituzionale e culturale sul quale le politiche familiari – frammentate ed estemporanee – hanno inciso in modo molto debole⁴.

L'Auu va, quindi, considerato come uno degli ingranaggi principali di un sistema organico di misure mirate a creare strutturalmente un contesto più favorevole per la natalità e il benessere relazionale ed economico delle famiglie. Se è vero che i trasferimenti monetari non possono essere considerati, di per sé, il motivo che porta ad avere un figlio, è altrettanto vero che quando sono ben mirati e commisurati aiutano a ridurre, integrati con altre misure, l'incertezza nel processo decisionale di chi desidera averlo.

Perché il sostegno economico si configuri come uno strumento di politica familiare in senso proprio – non solo di contrasto alla povertà, ma di efficace sostegno alle scelte e alle responsabilità genitoriali – deve essere strutturale e non occasionale, universale e non destinato solo ad alcune categorie, percepito come un aiuto non simbolico ma sostanziale anche dal ceto medio, oltre che chiaro e facilmente accessibile a tutti. Per essere uno strumento efficace in termini di politiche familiari, come mostrano ricerche ed esperienze europee, va reso solido un altro aspetto qualificante, quello della effettiva «universalità», in combinazione con il potenziamento dei servizi alle famiglie⁵.

La crisi sanitaria legata alla pandemia di Covid-19 ha aumentato, con tutte le sue implicazioni, le difficoltà economiche delle famiglie, colpen-

¹ Luppi e Rosina, 2019.

² Esping-Andersen e Venzo, 1995; Naldini, 2002; Saraceno, 2021.

³ Barbieri e Bozzon, 2016.

⁴ Si veda, tra gli altri: Rosina, 2021a; Saraceno, 2005; Ranci e Pavolini, 2014.

⁵ Rosina, 2021b.

do tuttavia in misura maggiore le nuove generazioni e frenato i loro progetti di vita, in un paese che già presentava l'età media più tardiva di arrivo del primo figlio in Europa.

La meno solida posizione nel mercato del lavoro dei giovani italiani, le maggiori difficoltà a conciliare il lavoro di entrambi i membri della coppia con la cura dei figli, le più deboli e frammentate misure di sostegno economico alle famiglie con bambini rendono relativamente più rilevante rispetto alla media europea l'impatto di una nascita sull'economia familiare.

Oltre al peggioramento in media delle condizioni oggettive riguardanti lavoro, reddito, condizioni economiche, difficoltà organizzative poste dalla crisi sanitaria, la pandemia di Covid-19 ha agito anche sulle percezioni, accentuando ancora di più l'effetto negativo delle incertezze e delle difficoltà sui progetti di vita delle nuove generazioni. Secondo i dati di una indagine internazionale, condotta dall'Osservatorio giovani dell'Istituto Toniolo in collaborazione con Ipsos, nel pieno della prima ondata i giovani italiani (tra i 18 e i 34 anni) risultavano essere tra i più preoccupati in Europa per le ricadute sui propri progetti di vita. In particolare a dichiarare di vederli rimessi in discussione erano quasi i due terzi degli intervistati, contro meno della metà di francesi e tedeschi. Un'indagine analogica svolta a un anno di distanza, restituiva un dato italiano rimasto ancora vicino al 60%⁶.

Se si considera il primo anno «di fatto» in cui la crisi sanitaria ha esercitato la sua azione sugli esiti riproduttivi, ovvero il periodo da novembre 2020 a ottobre 2021 (tenendo conto dello slittamento di 9 mesi rispetto ai concepimenti), si ottengono 393 mila nati circa contro 411 mila del corrispondente periodo precedente (da novembre 2019 a ottobre 2020). L'Italia era scesa per la prima volta nel 2015 sotto la soglia delle 500 mila. Le dinamiche erano state ulteriormente negative negli anni successivi, a cui si è aggiunta la pandemia con un impatto tale da portare, appunto, le nascite sotto le 400 mila⁷.

I dati mostrano, inoltre, che ad essere più frenate sono state le scelte delle categorie in condizione di maggiore provvisorietà lavorativa e vulnerabilità sociale (in primis giovani e immigrati). Mentre le donne over 35 hanno cercato di non rinviare nonostante la crisi per non trovarsi a rinunciare definitivamente.

⁶ Luppi, Arpino e Rosina, 2020; Luppi e Rosina, 2022.

⁷ Una conferma arriva anche dai dati provvisori Istat sul 2021: https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf.

Le nascite sono crollate così in basso e la struttura demografica è così indebolita che allinearsi semplicemente alle variazioni medie europee della fecondità produrrebbe risultati molto più modesti rispetto agli altri paesi. A parità di figli per donna, infatti, è più basso il numero di nati che si ottiene in Italia perché in maggior riduzione è il contingente delle potenziali madri. Più tempo passa e più questo effetto strutturale pesa (nel 2021 le 35enni risultano essere circa 334 mila, oltre 100 mila in meno delle 45enni, ma quasi 50 mila in più rispetto alle 25enni).

Appare quindi chiara l'importanza oggi ancora maggiore dell'adozione tempestiva di politiche che contrastino il calo della natalità su più fronti: più rapidamente si inverte la tendenza e maggiore potrà essere l'effetto sul totale delle nascite. Al contrario, più si diluisce nel tempo l'impatto degli interventi a favore della fecondità e più debole sarà l'impulso che si ottiene sulle dinamiche demografiche. Per una solida ripresa della natalità è allora necessario passare dall'essere stati, nel decennio scorso, tra i peggiori nelle azioni di sostegno e incoraggiamento alla scelta di avere un figlio a diventare ora l'esempio da seguire nelle politiche da realizzare dal 2022 in poi. Per farlo serve la migliore combinazione tra l'uso delle risorse di Next generation Eu e l'attuazione delle misure integrate previste nel Family act, a partire dall'Assegno unico e universale per i figli.

Questo articolo si propone di mettere in evidenza e analizzare le caratteristiche principali di questo importante cambiamento nel contesto delle politiche familiari italiane, in relazione sia alle condizioni del momento storico in cui viene avviato, sia a quanto previsto da strumenti analoghi adottati in altri paesi europei. Viene inoltre fornito un primo bilancio della sua implementazione.

2. La novità dell'Assegno unico e universale nel contesto delle politiche familiari italiane

Come accennato, l'Italia, all'interno del quadro europeo, è stata a lungo uno dei paesi che più hanno sofferto di un insieme debole, frammentato e disomogeneo di politiche familiari e a sostegno delle nuove. Inefficace è risultato il contrasto alla crescita degli squilibri demografici, oltre che alle disegualianze sociali, generazionali e di genere.

Una delle principali novità su questo fronte è l'Assegno unico e universale, istituito con l'obiettivo di «favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile» (art.

1., legge delega 1 aprile 2021, n. 46). I principi generali recepiti dallo strumento entrato in vigore (decreto legislativo 21 dicembre 2021 n. 230) rispondono espressamente alla logica di «riordinare, semplificare e potenziare le misure di sostegno alle famiglie con figli». Possono essere sintetizzati in tre punti.

Il primo è quello di uno strumento «unico», all'interno del quale confluiscono le variegiate misure preesistenti, in coerenza con l'obiettivo di riordinare e semplificare. In secondo luogo, nella prospettiva di potenziamento, il beneficio viene esteso a tutte le famiglie con figli a carico, con una base «universale» indipendente dal reddito. Nel potenziamento rientra anche l'aumento delle risorse previste rispetto all'insieme delle misure inglobate e l'impegno a minimizzare il rischio che qualcuno ci perda nel passaggio al nuovo sistema. Il terzo punto è il requisito di progressività: è espressamente specificata la necessità di tener conto della situazione economica misurata tramite Isee (o sue componenti). Questo porta a configurare l'assegno come somma di una parte fissa, universale, con una variabile inversamente legata alla ricchezza familiare.

Operativamente le due misure principali che l'Auu va a sostituire sono le Detrazioni fiscali per figli a carico e l'Assegno al nucleo familiare (Anf). Vengono inoltre inglobati altri strumenti più limitati rispetto alla categoria di beneficiari (come l'assegno per famiglie con 3 o più figli minori con reddito basso) o alla durata (come l'assegno di natalità nel primo anno di vita il cosiddetto «bonus bebè» e il premio alla nascita)⁸. Si trattava di una combinazione di misure in parte frammentate e in parte estemporanee, in parte basate su reddito individuale e in parte familiare, che rendevano il precedente sistema di trasferimenti economici alle famiglie con figli poco coerente e sotto molti aspetti iniquo, oltre che inefficiente. In particolare, l'Anf era rivolto solo a dipendenti e assimilati, lasciando fuori soprattutto autonomi e disoccupati di lungo periodo. I lavoratori con contratto alle dipendenze di tipo saltuario o intermittenti ricevevano in ogni caso un importo molto contenuto in funzione dei mesi lavorati. Inoltre i redditi molto bassi (incapienti) non beneficiavano delle detrazioni. Insomma, misure anche sempre meno in grado di cogliere la crescente complessità e articolazione dei percorsi lavorativi, rendendo debole la capacità di protezione e sostegno verso le nuove generazioni e nelle fasi iniziali di carriera.

⁸ Non assorbite dall'Assegno unico e universale rimangono il bonus nido e l'Assegno di maternità del Comune per le madri disoccupate. Restano, inoltre, in vigore le detrazioni per i figli a carico di età pari o superiore a 21 anni.

Secondo i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), solo poco più della metà delle famiglie con figli minorenni riusciva ad accedere sia ad Anf che alle detrazioni per figli a carico, mentre la curva della somma dei benefici ottenuti in funzione del reddito familiare risultava irregolare generando molte distorsioni⁹.

La tempestività è uno dei requisiti di qualità, in generale, di un processo. Una proposta di istituzione dell'assegno unico risale al 2014 (disegno di legge Lepri). La proposta è rimasta ferma al Senato, trovando poi rinnovato impulso all'interno del «Family act», annunciato dalla Ministra Bonetti nell'autunno del 2019 e approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2020. Nonostante la pandemia e l'accresciuta domanda di sostegno alle famiglie e alle loro scelte, l'iter parlamentare dell'Auu è stato tortuoso, pur ottenendo alla fine un consenso unanime.

Anche il processo di avvio non è stato immediato. Come tutte le riforme strutturali, del resto, anche questa richiede un periodo di assestamento. La complessità del passaggio dal vecchio al nuovo sistema ha portato poi a posticipare l'erogazione a regime per tutte le famiglie. Per poter consentire un'erogazione senza soluzione di continuità con il sistema precedente, l'assegno è stato reso percepibile, sul conto corrente, a partire da marzo 2022 presentando domanda entro il 28 febbraio. Nel frattempo il governo ha predisposto un assegno temporaneo, limitato alle categorie escluse dall'Anf (quantificabili in circa 1,8 milioni di famiglie su un totale di oltre 7 milioni di potenziali beneficiari dell'Auu). L'assegno temporaneo è stato erogato dal 1° luglio 2021 al 28 febbraio 2022: a fine settembre, alla prima scadenza delle domande, erano 472 mila i nuclei familiari che avevano fatto richiesta (circa un quarto degli aventi diritto), motivo per cui la scadenza venne poi prorogata al 31 ottobre.

3. Un confronto con alcune misure di trasferimento per le famiglie con figli in Europa

Il panorama delle esperienze europee di politiche a sostegno delle famiglie con figli offre la possibilità di un confronto interessante da cui ricavare suggerimenti e considerazioni utili per implementare al meglio le nuove misure nel contesto italiano.

Gli assegni familiari e in generale i trasferimenti per i figli a carico sono

⁹ <https://www.mef.gov.it/focus/LAssegno-unico-e-universale-per-i-figli/>.

una delle misure più comuni nel contesto delle politiche familiari dei paesi europei. Il loro obiettivo è garantire un sostegno economico a fronte delle spese che l'arrivo di un figlio comporta. In alcuni casi le misure sono disegnate per incentivare la natalità; in altri, invece, rappresentano prevalentemente uno strumento per contrastare il rischio di impoverimento o genericamente l'impatto negativo sul reddito che l'arrivo di un figlio produce soprattutto fra le famiglie a basso reddito, fra chi ha figli con disabilità e per le famiglie monogenitoriali. Diverse sono anche le tempistiche: nella maggior parte dei casi gli assegni familiari sono erogati su base mensile fino al raggiungimento di una certa età del figlio (variabile fra i 16 e i 24 anni circa); in altre circostanze si tratta invece di trasferimenti annuali o *una tantum* di solito in occasione della nascita del bambino. Infine, vi possono essere altre forme di trasferimento a supplemento delle precedenti misure, per offrire benefici aggiuntivi per chi si trova in situazioni di ulteriore necessità dovute, ad esempio, alla presenza di figli disabili, difficoltà abitative o a sostenere costi legati all'istruzione dei figli.

L'esperienza maturata nel contesto europeo ha dimostrato come le politiche di trasferimento a favore delle famiglie con figli abbiano avuto un impatto importante sulla riduzione della povertà e dei suoi effetti in termini di disuguaglianze di accesso all'istruzione e di condizioni di salute¹⁰. Alcune di queste politiche hanno prodotto anche effetti rilevanti sulla fecondità¹¹. Un aspetto importante affinché i trasferimenti siano efficaci sulla natalità è la loro consistenza: un importo generoso garantito universalmente favorisce un impatto positivo sul ceto medio che, escluso dalle misure a contrasto della povertà, si trova a dover spesso affrontare un costo relativo (diretto e indiretto) di mantenimento e crescita dei figli superiore ad altre classi sociali. In altri termini, per i genitori di ceto medio, spesso in coppie dove entrambi sono occupati, il rischio di perdere reddito in modo consistente per esigenze di conciliazione (e per costo dei servizi per l'infanzia) è relativamente maggiore. Inoltre, in continuità con quanto appena affermato, laddove gli impatti di queste misure sulla fecondità sono stati più duraturi nel tempo, l'erogazione universale continua (non estemporanea) e generosa di trasferimenti monetari è stata affiancata da un importante investimento in termini di disegno organico di un insieme di politiche e servizi a sostegno della conciliazione famiglia-lavoro. In altre parole, gli incentivi monetari funzionano laddove esiste

¹⁰ Fiszbein e Schady, 2009; Baird e al., 2013.

¹¹ Greulich e Thevenon, 2013.

un più ampio piano di sostegno alla scelta di avere un figlio e all'impegno, non solo economico, che questa comporta. Un esempio, in negativo, è quello della Spagna, dove l'adozione nel 2007 del bonus nascita aveva prodotto un aumento delle nascite nell'anno successivo, ma subito rientrato, in quanto effetto estemporaneo di una misura con una minima capacità di incidere da sola in modo significativo sulle difficoltà legate alla cura e al mantenimento dei figli.

Nella tabella 1 riportiamo in modo schematico le principali misure di trasferimento monetario a favore delle famiglie con figli attive nel 2021 in una selezione di paesi Ue a cui si aggiunge la Russia¹². In particolare, si mettono in evidenza le caratteristiche dell'assegno familiare per i figli, aggiungendo alcune informazioni sui supplementi eventualmente disponibili.

Una prima caratteristica riguarda l'universalità della misura, presente nella maggior parte dei paesi selezionati ma non in Francia, Spagna e Regno Unito, dove invece prevale la componente proporzionale determinata su base reddituale. In Francia e nel Regno Unito è presente anche una componente scalare legata al numero di figli, che tuttavia agisce con modalità opposte: in Francia, come in tutti gli altri paesi in cui la numerosità dei figli incide sull'entità dell'assegno, l'importo dell'assegno cresce al crescere del numero di figli; anzi, in questo caso l'assegno viene elargito solo dal secondo figlio, a rimarcare la valenza di politica pro-natalità. Nel Regno Unito, invece, l'assegno si riduce a partire dal secondo figlio, andando controcorrente rispetto all'ottica adottata negli altri paesi, e perdendo quindi forza come misura di supporto alla fertilità. Una progressività degli assegni in base al reddito è presente anche laddove le misure sono di carattere universalistico, ad eccezione di Germania, Polonia e Russia, dove invece c'è un effetto scalare legato solo al numero di figli.

Va precisato che il calcolo esatto del totale dei trasferimenti alle famiglie dovrebbe prevedere il complesso di sussidi a disposizione e i ritorni in termini di deduzioni fiscali, il che rende il confronto fra paesi meno semplice, specialmente nel caso della Francia che presenta un sistema di benefici fiscali piuttosto elaborato.

¹² Una descrizione più dettagliata delle misure è disponibile nel volume *L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo*, a cura di Alessandro Rosina e pubblicato da Neodemos. Disponibile qui: <https://www.neodemos.info/2021/09/10/lassegno-unico-e-universale-per-i-figli-un-e-book-sulla-novita-italiana-e-il-contesto-europeo/>.

Per quanto riguarda l'accesso alle misure, oltre i criteri di reddito, la cittadinanza è spesso un altro filtro. Sebbene siano tendenzialmente ammessi fra i beneficiari anche i cittadini stranieri, in alcuni casi i requisiti che questi devono dimostrare di possedere sono più stringenti che in altri. Da una parte Francia, Germania, Polonia e Svezia pongono limiti legati ai paesi di provenienza o al fatto che almeno uno dei genitori sia occupato (o lo sia stato) nel paese di arrivo. Dall'altra, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Italia sottomettono l'accessibilità al solo criterio di residenza.

Tabella 1. Principali caratteristiche delle misure di trasferimento monetario alle famiglie con figli attive nel 2021 in una selezione di paesi europei

	Base universale	Scolarità per reddito	Scolarità per numero di figli	Età massima	Cittadini stranieri	Supplementi	Debiti fiscali per figli a carico
<i>Italia (nono -AUU)</i>	Si	Max: 175 euro al mese per famiglie con ISEE sotto i 15.000 euro; Min: 50 euro per famiglie con ISEE pari o superiore a 40.000 euro	Si a partire dal terzo figlio	18 (fino a 21 nel caso studi o inserito nelle liste di collocamento o avviamento al lavoro)	Devono possedere un permesso di soggiorno con durata di almeno 6 mesi	Supplementi sono previsti in caso di disabilità del figlio, madre al di sotto dei 21 anni, entrambi i genitori lavoratori	No
<i>Francia</i>	No	L'importo massimo è calcolato sulla base del reddito e del numero di figli (a partire dal secondo). Con due figli, l'importo massimo è 132 euro al mese; con tre figli è 300 euro; con quattro figli è 470 euro.	Si	21	Entrambi i genitori residenti in Francia, provando di essere residenti in modo permanente	Altri trasferimenti su base reddituale sono: il premio alla nascita, il sussidio per famiglie con figli in età scolare; sussidio per famiglie numerose; sussidio per famiglie monogenitore; vari sussidi per disabilità, malattia e per la casa riservati a famiglie con figli	Si
<i>Germania</i>	Si	No	Sono previsti 219 euro per il primo e il secondo figlio, 225 euro per il terzo, 250 euro dal quarto in poi. In alternativa al diretto versamento dell'assegno alle famiglie, è prevista la possibilità di una detrazione fiscale annuale per i figli a carico. Per i genitori con un reddito familiare di oltre 60.000 euro questa opzione risulta in genere più vantaggiosa.	18 (in base a criteri di reddito/status occupazionale 25)	Solo se provenienti da alcuni paesi, occupati o che percepiscono una indennità di disoccupazione o di malattia	Sono previsti supplementi in caso di disoccupazione dei genitori, redditi molto bassi, famiglie monogenitore, costi legati all'uso di servizi per l'infanzia, all'istruzione e alla partecipazione ad attività formative	Si

(continua)

Tabella 1 (segue)

	Basse universale	Stipendi per reddito	Stipendi per numero di figli	Età massima	Cittadini stranieri	Supplementi	Deduzioni fiscali per figli a carico
Polonia	Si	No	110 euro o un terzo dello stipendio minimo netto del 2019	18	Se provenienti da alcuni paesi e partecipano al mercato del lavoro		
Portogallo	No	Si: il reddito familiare lordo annuo non deve essere superiore al valore soglia (pari alla quarta fascia di reddito) e il nucleo familiare non disponga di beni mobili (conti correnti, azioni, obbligazioni ecc.) di un valore superiore o uguale, nel 2020, a euro 105.314,40	Si	16 (fino a 24 per figli disabili o che studiano). Bambini di età inferiori ricevono assegni più elevati.	Si se residenti	Supplementi per famiglie con bambini in età scolare e redditi bassi, per famiglie monogenitore	Si
Regno Unito	No	Tassato se uno dei genitori guadagna più di 59.319 euro; si annulla se uno dei genitori guadagna oltre 71.183 euro	Si: per il primo figlio ammonta a 25,09 euro la settimana; a partire dal secondo figlio si riduce a 16,61 euro	16 (fino a 20 anni nel caso il figlio studi)	Si se residenti	Supplementi in caso di disabilità o malattia cronica di figli o genitori, o per famiglie monogenitore	Si
Russia	Si	No	Si: 5.324 euro per famiglie con un figlio; 7.029 euro a partire dal secondo figlio. Elargito <i>una tantum</i>				
Spagna	No	Ammonta a 341 euro annui ma solo se il reddito annuale non eccede gli 11,606 euro, o 17,467 euro nel caso di famiglie con almeno 3 figli	No	18	Si se residenti	Benefit aggiuntivi sono previsti quali: premio nascita per gemelli o adozioni multiple, supplemento per figli o genitori con disabilità	Si
Svezia	Si	Circa 123 euro al mese per tutti (non scalare in base al reddito)	Esiste un supplemento che viene automaticamente aggiunto all'assegno ed è scalare in base al numero di figli oltre il primo	16 (fino a 20 anni nel caso il figlio studi)	Solo se nel mercato del lavoro	Diversi sussidi legati allo studio, benefit per famiglie con figli disabili o malati cronici, contro il disagio abitativo, per famiglie monogenitore	Limitato, solo per servizi di cura domestici

Un'ultima considerazione riguarda l'interpretazione dell'effetto di queste misure nel più ampio contesto delle politiche familiari. Svezia, Germania e Francia sono, fra i paesi selezionati, quelli dove le misure per la conciliazione e i servizi per le famiglie sono maggiormente sviluppati. Non a caso sono tra i paesi con la fecondità più alta in Europa (Svezia e Francia) o dove questa è cresciuta maggiormente negli ultimi anni (Germania). In Svezia il modello assistenziale è consolidato da tempo: accanto a trasferimenti monetari alle famiglie con figli non particolarmente generosi, gode tuttavia di un impianto importante, universalistico e gratuito (per i fruitori), di servizi per la famiglia, volti a favorire la conciliazione famiglia-lavoro e a incentivare l'occupazione femminile. Gli alti tassi di fecondità registrati negli ultimi decenni del paese, fra i più alti d'Europa, sono un esito indiretto di questo sistema integrato di misure. In Francia, i trasferimenti economici sono stati affiancati da una crescente disponibilità di servizi per l'infanzia sul territorio, ma la cui accessibilità è ancora fortemente stratificata, con le famiglie più benestanti che di solito hanno una maggior facilità di accesso rispetto a quelle che soffrono difficoltà economiche. Infine il caso della Germania, dove le politiche familiari hanno ricevuto un forte impulso negli ultimi 10 anni: il grande impegno nel ridisegnare completamente le misure per le famiglie, sia sul lato di trasferimenti, ora generosi e universali, sia sul fronte dei servizi per l'infanzia, la cui disponibilità è stata ampliata e il cui accesso è a basso costo, ha avuto come esito un importante rimbalzo positivo della fecondità.

4. *L'Assegno unico e universale a regime*

Nella sua versione a regime, il nuovo Assegno italiano supera molti dei limiti e delle distorsioni del sistema precedente, configurandosi come strumento unico e rivolto a tutti, con un legame più omogeneo con la ricchezza familiare.

Il vero salto di qualità sta però nel tipo di impostazione. Con l'Auu ci si avvicina molto di più, anche se non totalmente, a un approccio che mette il bambino al centro delle politiche familiari. A lui o lei si rivolge direttamente lo strumento, indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori e per tutto l'orizzonte della sua crescita fino alla maggiore età. In questo modo viene espressa in modo più chiaro ed efficace la scelta che il paese fa di investimento sulle nuove generazioni, a partire dal riconoscimento verso ciascun nuovo nato del valore che in sé rappre-

senta. Dal punto di vista culturale significa favorire il passaggio dall'idea che un figlio sia un costo individuale a carico dei genitori a considerare i membri delle nuove generazioni come un bene collettivo sul quale tutto il paese ha convenienza ad investire.

L'importo di base che va a tutti ha questa ispirazione di fondo. Conta il bambino che nasce e/o cresce in Italia, non il tipo di attività che svolgono i genitori o la loro provenienza. È quindi la parte universale che qualifica lo strumento come misura propria di politica di promozione della natalità e di investimento generazionale. Questo in combinazione con l'orizzonte generazionale della misura stessa: l'assegno accompagna lo sviluppo del corso di vita dalla nascita (più precisamente dal settimo mese di gravidanza) fino all'età in cui la persona può conquistare una propria autonomia.

L'assetto concettuale portante viene declinato da scelte operative e aggiustamenti più o meno ragionevoli e condivisibili¹³. Per integrarsi con il percorso di autonomia, il trasferimento continua anche dopo i 18 anni, ma si riduce e viene condizionato all'inserimento in percorsi di formazione, di avviamento al lavoro oppure nelle liste di collocamento, annullandosi al compimento del 21esimo compleanno. È esteso anche ai figli degli immigrati che possono beneficiarne se i genitori possiedono un permesso di soggiorno di almeno 6 mesi. Il riconoscimento di una maggiorazione è legato ad alcune caratteristiche del destinatario stesso, come nel caso di disabilità, ma anche a caratteristiche della famiglia, come nel caso la madre sia under 21 o nel nucleo ci siano già due figli. Altre sono mirate ad agire su comportamenti di soggetti diversi dal destinatario, come favorire la partecipazione lavorativa delle madri (a cui risponde la maggiorazione nel caso entrambi i genitori lavorino).

Le risorse sulle quali lo strumento può contare come somma delle misure preesistenti inglobate sono circa 13 miliardi. Nella logica del rafforzamento dei trasferimenti a favore delle famiglie con figli sono stati destinati ulteriori 6 miliardi, che portano il totale poco sotto i 20 miliardi di euro complessivi annui.

La necessità di combinare i principi alla base del nuovo strumento, i requisiti posti dalla legge delega, il rafforzamento del trattamento precedente (ovvero il vincolo a non peggiorare per nessuno)¹⁴, l'allargamento a nuove categorie prima escluse, le risorse disponibili, ha portato

¹³ Alleanza per l'infanzia, 2022.

¹⁴ Un meccanismo di maggiorazione transitoria perequativa è stato inserito per coprire le fasce che rischiavano di perdere nel passaggio al nuovo sistema.

a uno schema che non aveva molti margini di manovra. Va riconosciuto che difficilmente si poteva, nelle condizioni date, ottenere un risultato migliore. Ma va anche preso atto che l'esito finale è una debole parte fissa (quella che connota in modo proprio il principio universale dello strumento): l'importo che va a tutti i bambini fino ai 18 anni, indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori e dalla condizione delle famiglie, risulta pari a 50 euro mensili.

La parte variabile consente di salire progressivamente da 50 a 175 euro via via che l'Isee del nucleo familiare scende da 40 mila a 15 mila (rimanendo 175 euro sotto tale soglia). Si tratta di una selettività tutto sommato moderata che però si innesta, appunto, su una base universalistica relativamente bassa.

Una valutazione della rilevanza dell'ammontare dell'assegno può essere ottenuta considerando quanto previsto nei paesi che, all'interno di un potenziamento sistemico delle politiche familiari, sono riusciti a frenare la denatalità e a invertire la tendenza. In particolare, in Germania l'importo della parte universale è superiore ai 200 euro (per un quadro più ampio si rimanda al paragrafo precedente).

Un altro punto di riferimento è rappresentato dai costi sostenuti per la prole dalle famiglie italiane. Giulia Bovini e Fabrizio Colonna, ricercatori della Banca d'Italia, forniscono alcune stime a partire dai dati sui consumi, ottenendo una spesa media di 645 euro al mese per ciascun figlio. Simulando, poi, di quanto dovrebbe migliorare il reddito affinché una famiglia mantenga inalterato il proprio livello di benessere dopo l'arrivo di un figlio, si ottiene un valore pari a 720 euro (510 per le famiglie povere e 763 per le altre)¹⁵.

Secondo le stime del Mef il vantaggio maggiore rispetto al precedente sistema andrebbe ai redditi familiari sotto i 10 mila euro. Mentre la meno favorita risulterebbe essere la fascia tra i 20 e i 30 mila euro¹⁶. Inoltre, viene meno premiato l'arrivo del primo e del secondo figlio (rispetto a quelli di ordine superiore), questione rilevante visto che in Italia quelle da incentivare sono soprattutto le prime e le seconde nascite, entrambe in calo da diverso tempo. Oltre al caso di disabilità, la maggiorazione più rilevante riguarda, infatti, le famiglie che vanno oltre il secondo figlio e quelle numerose (con 4 o più figli). Di conseguenza sono meno avvantaggiate le coppie più giovani, che sono anche quelle che maggiormente generano le nuove nascite e su cui pesa di più la

¹⁵ Bovini e Colonna, 2021.

¹⁶ <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/assegno-unico-per-i-figli-le-vere-cifre>.

perdita del bonus bebè e del premio alla nascita¹⁷. Eppure è proprio dalle loro scelte che dipende, tanto più nella fase di uscita dalla pandemia, la spinta verso una solida ripresa della fecondità italiana. A tal fine andrebbe, quindi, riconsiderata la possibilità di lasciare (o anche rafforzare) il premio alla nascita.

Infine va notato che la necessità di presentare l'Isee è un'ulteriore complicazione che pesa maggiormente sul ceto medio. Le famiglie più povere che già percepiscono il reddito di cittadinanza hanno diritto a un'integrazione di fatto automatica¹⁸. Non devono presentarlo nemmeno i nuclei più benestanti a cui spetta solo la quota universale. Il vincolo dell'uso dell'Isee per ottenere l'assegno a cui si ha diritto, oltre ai limiti che ha l'Isee in sé come criterio, va in direzione opposta al principio di semplificazione, soprattutto se si considera che tale attestazione va ripresentata annualmente per permettere il ricalcolo dell'importo dell'assegno¹⁹. Si è cercato, almeno in parte, di favorire la procedura consentendo di presentare la domanda e far pervenire successivamente l'Isee, con l'Inps che provvederà in quel momento a un'automatica associazione (se effettuata entro il 30 giugno dà diritto al conguaglio di quanto spettante sulla base della situazione economica della famiglia calcolato a partire dal 1° marzo). Si è poi dato tempo fino a fine giugno per presentare la domanda che dia diritto a un accredito dei mesi arretrati²⁰.

Come per l'assegno «temporaneo», anche le domande per l'Auu sono partite in modo moderato: dei circa 7 milioni di famiglie aventi diritto, poco meno della metà (circa tre milioni più circa 350 mila nuclei percettori del reddito di cittadinanza) aveva inoltrato la documentazione alla prima scadenza prevista (28 febbraio 2022), in tempo per ricevere già a marzo il primo pagamento.

¹⁷ Pacifico, 2021.

¹⁸ Come chiarisce la Circolare n. 53 del 28-04-2022 dell'Inps: la misura complessiva dell'integrazione Reddito di cittadinanza/Auu «è determinata sottraendo dall'importo teorico spettante dell'Assegno unico e universale [...] la quota di Rdc relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare». Viene inoltre precisato che «l'Assegno unico e universale non viene considerato ai fini della determinazione del reddito familiare».

¹⁹ Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha attivato un sito internet (www.auu.gov.it) e una casella di posta elettronica per fornire le informazioni necessarie ai cittadini e ricevere segnalazioni. Un sito internet dedicato è stato messo a disposizione anche dall'Inps (www.assegnounicoitalia.it).

²⁰ Le domande dal 1° luglio daranno diritto all'assegno solo a decorrere dal mese successivo alla presentazione della domanda stessa.

Tra i fattori che possono aver rallentato le richieste c'è proprio la necessità di essere in possesso dell'Isee per l'anno in corso, che può aver creato tempi di attesa lunghi presso i Caf, data la grande quantità di famiglie che si sono probabilmente rivolte a tali servizi. Possiamo, inoltre, immaginare che, mentre alcuni nuclei familiari non siano venuti a conoscenza o non abbiano le competenze – anche linguistiche – per presentare la domanda, altri invece possano aver valutato come eccessivo il costo (in termini di tempo) del raccogliere e inviare la documentazione necessaria al netto del beneficio ottenuto. Quest'ultimo caso dovrebbe però essere molto limitato, dato che è possibile quantomeno ottenere la parte universale anche senza presentare l'Isee, come abbiamo già evidenziato. Semmai più comune potrebbe essere il caso di chi rinuncia alla parte variabile dell'assegno perché ritenuta modesta rispetto alla complicazione aggiuntiva dell'Isee.

5. Considerazioni conclusive

L'Auu rappresenta una svolta sul fronte delle politiche familiari in Italia. Con la sua introduzione, si è realizzata un'importante semplificazione delle misure preesistenti che rendevano il sistema delle risorse messe a disposizione dallo Stato per le famiglie complicato e frammentato, ma anche iniquo e inefficiente. L'Auu è, inoltre, stato disegnato come un istituto che accompagna la famiglia e il bambino nel corso di tutta la sua crescita, fin oltre la maggiore età. Si tratta di un provvedimento con alla base un principio universalistico: per la prima volta verrà erogato un sussidio che va al di là delle differenze occupazionali e di origine delle famiglie. Va anche aggiunto che tradizionalmente le misure a sostegno delle famiglie in Italia erano pensate quasi esclusivamente a contrasto della povertà, l'Auu seppur mantenendo alcuni elementi di carattere redistributivo (la quota variabile) introduce una componente uguale per tutti, che non ha come obiettivo la riduzione in sé delle disuguaglianze di reddito, ma è indirizzata al supporto delle responsabilità familiari. I destinatari di tale quota universale, in termini di principio, non sono le famiglie ma i bambini: ciascuno di essi, indipendentemente dal reddito dei genitori, riceve dallo Stato un contributo a sostegno della sua crescita, fintanto che non avrà completato il suo percorso formativo.

Ma l'Auu non è solo uno strumento a favore della natalità e a sostegno della genitorialità, premia anche, con un supplemento specifico, l'occu-

pazione di entrambi i genitori: nel contesto italiano, dove le famiglie con modello *breadwinner* maschile sono ancora molto diffuse specie nel Sud, questo si traduce in un incentivo all'occupazione delle madri.

Ovviamente l'efficacia dell'Auu nel perseguire tali obiettivi non può dipendere unicamente dall'adozione esclusiva di questa misura. Come l'esperienza di altri paesi europei ha mostrato, solo attraverso un sostegno economico solido, con una parte universale adeguata, è possibile dare un impulso immediato alla natalità. Ma mostrano anche che solo se si rafforza progressivamente il sistema dei servizi, in particolare quelli per l'infanzia, la ripresa può diventare poi solida nel tempo.

Si tratta quindi di un salto di qualità rispetto al sistema precedente. Proprio partendo dalle esperienze degli altri paesi, tuttavia, ci si può anche interrogare su quanto e se l'Auu sia un istituto migliorabile. È chiaro dal confronto che l'assegno presenta alcuni limiti rispetto alle migliori esperienze europee in termini di chiarezza, entità, facilità di accesso e universalità. In particolare, manca un forte messaggio culturale di investimento dello Stato sui figli indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori, in quanto permane all'interno dell'Auu un'importante componente redistributiva, mentre la quota universale rimane modesta. Va riconosciuto che è difficile, anche a livello politico, proporre in Italia una misura che sia totalmente di politica familiare, affidando alle misure di contrasto della povertà i compiti redistributivi. Un progressivo incremento della componente universale a sostegno della natalità potrebbe però avvenire nel tempo, accompagnato da un graduale cambiamento culturale in tal senso. L'Auu va, quindi, considerato come parte di un processo di miglioramento continuo delle politiche familiari. Richiede, quindi, anche un attento monitoraggio e una valutazione dell'efficacia rispetto ai risultati attesi. Si prospetta pertanto la necessità di uno studio annuale di valutazione del programma, con l'obiettivo di confrontare qual è l'impatto della misura sui progetti familiari dei beneficiari, l'impatto distributivo, i principali problemi di *take-up* e di implementazione del programma. Lo studio di valutazione deve essere in grado di raccogliere informazioni pre e post accesso alla misura, per verificare se l'implementazione dell'Auu ha migliorato effettivamente la condizione delle famiglie e le loro scelte, e quali sono le famiglie per cui ha funzionato di più o di meno. Alla valutazione annuale deve poter corrispondere un progressivo adeguamento della misura, così da attivare un processo in cui chi ha un figlio sa che nasce e cresce in un paese che non promette miracoli immediati, ma che è impegnato in un percorso di miglioramento continuo delle condizioni di contesto in cui tale scelta viene realizzata.

Riferimenti bibliografici

- Alleanza per l'infanzia, 2022, *Considerazioni sulla proposta di legge delega testo unificato AC 687*, serie Documenti – Pareri, 11 luglio 2020.
- Baird e al., 2013, *Conditional, unconditional and everything in between: A systematic review of the effects of cash transfer programs on schooling outcomes*, «Journal of Development Effectiveness», vol. 6, n. 1, (2014), pp. 1-43.
- Barbieri P. e Bozzon R., 2016, *Welfare, labour market deregulation and households' poverty risks: An analysis of the risk of entering poverty at childbirth in different European welfare clusters*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 2, pp. 99-123.
- Bovini G. e Colonna F., 2021, *Quanto costa un figlio?*, in Rosina A. (a cura di), *Un assegno unico e universale per i figli: la novità italiana e il contesto europeo*, ebook Neodemos.
- Esping-Andersen G. e Venzo C., 1995, *Il welfare state senza il lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale*, «Stato e mercato», vol. 45, n. 3, pp. 347-380.
- Fiszbein A. e Schady N., 2009, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Policy Research Report*, World Bank, Washington, DC.
- Luci-Greulich A. e Thevenon O., 2013, *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*, «European Journal of Population», vol. 29, n. 4, pp. 387-416.
- Istat, 2022, *Dinamica demografica, anno 2021*, <https://www.istat.it/it/files/2022/03/Dinamica-demografica-2021.pdf>.
- Luppi F., Arpino B. e Rosina A., 2020, *The impact of COVID-19 on fertility plans in Italy, Germany, France, Spain, and the United Kingdom*, «Demographic Research», 43, pp. 1399-1412.
- Luppi F. e Rosina A., 2019, *From a single breadwinner model to two breadwinners to double earner/carer – do we need a new model?*, in Crowle N. e Sansonetti S., *New visions for Gender Equality 2019*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Luppi F. e Rosina A., 2022, *Progetti di vita dei giovani dopo un anno vissuto in emergenza Covid-19*, in *L'impatto della pandemia di Covid-19 su natalità e condizione delle nuove generazioni. Primo Rapporto del Gruppo di esperti «Demografia e Covid-19»*, Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri https://famiglia.governo.it/media/2671/secondo-report_gde-demografia-e-covid-19_finale.pdf.
- Naldini M., 2002, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, «Stato e mercato», vol. 22, n. 1, pp. 73-100.

- Pacifico D., 2021, *Assegno unico per i figli: molti guadagnano, pochi perdono*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/91310/assegno-unico-per-i-figli-molti-guadagnano-pochi-perdono/>.
- Ranci C. e Pavolini E., 2014, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Rosina A., 2021a, *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Vita e Pensiero, Milano.
- Rosina A., 2021b, *L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo*, ebook Neodemos, <https://www.neodemos.info/2021/09/10/lassegno-unico-e-universale-per-i-figli-un-e-book-sulla-novita-italiana-e-il-contesto-europeo/>.
- Saraceno C., 2005, *Il paradosso riproduttivo di una società a famiglia forte: il caso della bassa fecondità in Italia. Il paradosso riproduttivo di una società a famiglia forte*, 1000-1022.
- Saraceno C., 2021, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, il Mulino, Bologna.