

L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI UNA RIFORMA EPOCALE DEL WELFARE

La proposta di legge, ora all'esame del Parlamento, ha l'obiettivo di **riordinare, semplificare e potenziare** le misure **a sostegno dei figli a carico** attraverso **l'assegno unico e universale**, al fine di favorire la natalità e sostenere la genitorialità.

Il testo base sul quale ha lavorato la Commissione Affari sociali è quello presentato dal **Partito Democratico**, a prima firma **Delrio**; nel corso dell'esame in sede referente si è svolto [un ciclo di audizioni informali](#) nel quale sono stati sentiti esperti, soggetti istituzionali e rappresentanti delle categorie interessate. Al termine dell'istruttoria è stato **approvato un testo unificato, con una delega al Governo** ad adottare, entro dodici mesi, uno o più decreti legislativi per riordinare la materia, intorno al quale si registra oggi una larga convergenza parlamentare.

Questo testo rappresenta una delle due colonne delle **iniziative legislative a favore della famiglia**, l'altra è rappresentata dal disegno di legge del Governo, il **Family act**, "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia" ([AC 2561](#)), che si concentrerà in misura maggiore sui servizi alle famiglie.

L'assegno unico è destinato a **sostituire le detrazioni fiscali e gli assegni familiari** per figli a carico, nonché le altre misure di sostegno alla natalità attualmente previste. Dalla soppressione di questi istituti, secondo [l'Ufficio parlamentare di Bilancio](#), deriverebbero a regime "risorse da destinare alla copertura del costo dell'assegno e della dote unica pari a **15,3 miliardi**, di cui circa 8,2 miliardi dall'abolizione della detrazione per figli a carico, 5,9 miliardi dalla cancellazione degli assegni al nucleo familiare e poco più di un miliardo dalle restanti agevolazioni soppresse". **Altre risorse** però andranno recuperate, attraverso il contrasto all'evasione e i nuovi fondi europei, per consentire a tutte le famiglie di avere ancora più fondi a disposizione, permettendo di arrivare anche a quelle che ne beneficiano molto poco o per nulla, come i lavoratori autonomi, gli incapienti o i piccoli imprenditori, per esempio, che oggi non hanno gli assegni familiari.

L'**assegno mensile** è riconosciuto per ciascun figlio a carico ed è corrisposto **dal settimo mese di gravidanza fino al compimento del diciottesimo anno di età**. È maggiorato a partire dal terzo figlio. **Dai diciotto ai ventuno anni**, l'importo dell'assegno è **inferiore** a quello per i minorenni, ma è **concesso soltanto a determinate condizioni**, ad esempio se il giovane **frequenta un corso** di laurea o un **tirocinio** oppure svolge il servizio civile universale. Per favorirne l'autonomia, l'assegno può essere **corrisposto direttamente al**

figlio maggiorenne. Ai figli con disabilità spetta un assegno maggiorato, rispetto agli importi riconosciuti ai figli minorenni e maggiorenni, in misura **non inferiore al 30 per cento e non superiore al 50 per cento**, secondo le **condizioni di disabilità**. L'assegno ai figli disabili a carico viene corrisposto, **senza maggiorazione**, anche **dopo il compimento del ventunesimo anno di età**.

L'assegno unico e universale è concesso oltre che attraverso una erogazione mensile di denaro **anche in forma di credito di imposta**.

Un organismo, aperto alla partecipazione delle associazioni a tutela della famiglia maggiormente rappresentative, avrà il compito di **monitorare l'attuazione e verificare l'impatto** dell'assegno.

Per la capigruppo PD in Commissione Affari sociali, [Elena Carnevali](#), sono tre gli aggettivi che sintetizzano questa proposta: **“è semplice, equa e continuativa”**. **Semplice**, perché finalmente si mette fine alla variegata e confusa giungla di sussidi, bonus e assegni. **Equa**, perché modulata sulle soglie dell'ISEE, è destinata a tutti a prescindere dalla condizione lavorativa. E infine **continuativa**, perché è una misura strutturale, che inizia a decorrere dal settimo mese di gravidanza fino a ventuno anni.

Il relatore **Stefano Lepri (PD)** – che già nel 2014 aveva presentato un disegno di legge analogo ([AS 1473](#)) – l'ha definita senza giri di parole: “una riforma epocale”, paragonabile alla riforma agraria nel secondo dopoguerra o all'istituzione del servizio nazionale nel 1978.

“Con questa riforma - aggiunge Lepri - ci avviciniamo ai **migliori modelli europei**. L'Italia infatti è l'unico tra i grandi Paesi a non avere ancora una misura semplice e universalistica per i figli a carico”.

“Una riforma ... davvero **coerente con gli indirizzi della Costituzione italiana**, che è orientata nella **tutela della promozione della famiglia, della natalità** e, in modo particolare, **delle famiglie numerose**”.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge “ Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi” ([AC 687 e abb.](#)) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Si segnala, inoltre, [l'intervento in Aula per illustrare il testo unificato](#) e le sue finalità, svolto dal relatore, **Stefano Lepri (PD)**, nella seduta dell'Assemblea del 1°luglio 2020.

Per quanto riguarda **la questione demografica** e le sue conseguenze si segnala, oltre alla raccolta di documenti consegnati durante il [ciclo di audizioni informali](#) nell'ambito dell'esame della proposta di legge, l'ultimo report del [Bilancio demografico nazionale](#) a cura dell'Istat.

PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI GENERALI

I **decreti legislativi** adottati dal Governo, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, volti **a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva**, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale, dovranno conformarsi ai "**principi e criteri direttivi generali**" stabiliti dalla delega e qui di seguito elencati.

Prima di tutto, **l'accesso all'assegno** è assicurato **per ogni figlio a carico** con **criteri di universalità e progressività**, nei limiti individuati dal provvedimento in esame.

L'**ammontare** dell'assegno dovrà essere modulato sulla base della **condizione economica del nucleo familiare**, come individuata dall'**ISEE** o da 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. Ai fini dell'accesso e per il calcolo delle prestazioni sociali agevolate diverse da quelle previste da questo provvedimento, **il computo dell'assegno** unico e universale può essere differenziato **nell'ambito dell'ISEE** fino eventualmente ad **azzerarsi**.

La misura di sostegno per i figli è, in ogni caso, pienamente **compatibile con la fruizione del Reddito di cittadinanza (RdC)** e viene pertanto versata congiuntamente ad esso. L'ammontare complessivo deve eventualmente tenere conto della quota del beneficio economico del reddito di cittadinanza attribuibile ai **componenti di minore età** presenti nel nucleo familiare **sulla base di parametri della scala di equivalenza** prevista dal reddito di cittadinanza.

L'**assegno non è considerato**, comunque, **per la richiesta e per il calcolo** delle **prestazioni** sociali agevolate, dei trattamenti assistenziali e di altri benefici e prestazioni sociali previsti **in favore dei figli con disabilità**. Le **borse lavoro** finalizzate all'inclusione o all'avvicinamento alle attività lavorative di persone con disabilità **non sono considerate ai fini dell'accesso e per il calcolo** dell'assegno.

L'assegno è ripartito **in pari misura tra i genitori**, in loro assenza, è assegnato a chi esercita la **responsabilità genitoriale**. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, l'assegno spetta, **in mancanza di accordo**, al **genitore affidatario**. Nel caso di **affidamento congiunto o condiviso** l'assegno è ripartito, in mancanza di accordo, nella misura del **cinquanta per cento tra i genitori**.

Infine, come abbiamo già ricordato, l'assegno può essere concesso non solo attraverso l'erogazione mensile di una somma di denaro ma **anche in forma di credito d'imposta**.

Per il **monitoraggio dell'attuazione e la valutazione d'impatto** dell'assegno unico e universale, è **prevista l'istituzione di un organismo**, aperto alla partecipazione delle associazioni familiari maggiormente rappresentative. Ai suoi **componenti non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese** o altri emolumenti comunque denominati. L'istituzione e il funzionamento di tale organismo e le attività previste saranno garantite nell'ambito delle **risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili** a legislazione vigente e, comunque, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**.

ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI A CARICO

La delega fissa “**i principi e criteri direttivi specifici**” ai quali dovranno adeguarsi decreti legislativi delegati **per quanto riguarda l’assegno unico e universale**.

Tale assegno, basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico **attribuito progressivamente** a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell’ambito delle risorse disponibili secondo la presente legge. A tal fine, **i criteri per l’assegnazione** del beneficio sono **applicati anche in modo progressivo e graduale** in relazione alle risorse fruibili.

È previsto un **assegno mensile maggiorato** a favore delle giovani madri di età non superiore ai ventuno anni.

Per ciascun **figlio minorenni** a carico è riconosciuto il diritto a un **assegno mensile**; il beneficio decorre a partire **dal settimo mese di gravidanza, fino ai diciotto anni**. Per i **figli successivi al secondo**, l’importo dell’assegno è **maggiorato**.

Ai **figli maggiorenni spetta** un assegno di importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni, **fino al compimento del ventunesimo anno** di età e con la **possibilità** di corresponsione **dell’importo direttamente al figlio**. Il beneficio è però riconosciuto **solo nel caso**: frequenti un **percorso di formazione scolastica o professionale**; un **corso di laurea**; svolga un **tirocinio** ovvero **un’attività lavorativa limitata** con redditi complessivi inferiori a un certo importo annuale; 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**.

Il Governo nel dare attuazione alla delega dovrà assicurare **per ogni figlio con disabilità** il riconoscimento di un **assegno maggiorato**, rispetto agli importi per i figli minorenni e maggiorenni, **in misura non inferiore al 30 per cento e non superiore al 50 per cento**, con “**maggiorazione graduata secondo le classificazioni di condizione di disabilità**”. L’assegno è attribuito **ai maggiorenni**, senza maggiorazione, **anche dopo** il compimento del **ventunesimo anno di età**, qualora il figlio con disabilità risulti **ancora a carico**.

Sono comunque **mantenute** le misure e gli importi in vigore per il **coniuge a carico** e **per gli altri familiari a carico**.

L’assegno è **pienamente compatibile** con la fruizione di **eventuali altre misure** in denaro a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

REQUISITI DI ACCESSO, CITTADINANZA, RESIDENZA E SOGGIORNO

Il richiedente l’assegno deve **cumulativamente**:

- essere in possesso della **cittadinanza italiana**, ovvero essere un **cittadino dell’Unione europea**, o suo familiare, in quanto titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere un cittadino di Paesi terzi in possesso del

permesso di soggiorno UE per **soggiornanti di lungo periodo** o di un **permesso di soggiorno per motivi di lavoro** o di ricerca di durata almeno **annuale**;

- essere soggetto al **pagamento dell'imposta sul reddito in Italia**;
- **essere residente e domiciliato con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio**;
- essere stato o essere residente **in Italia per almeno due anni**, anche non continuativi, ovvero essere **in possesso di un contratto di lavoro** a tempo indeterminato o a tempo determinato di **durata almeno biennale**.

Una **Commissione nazionale**, da istituire con decreto del Ministro della famiglia di concerto con il Ministro del lavoro, potrà concedere, su proposta dei servizi sociali e sanitari territoriali deputati alla tutela della natalità, della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, **specifiche deroghe** ai requisiti di accesso citati ma **solo "per periodi temporali definiti"**.

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

All'attuazione delle disposizioni della delega in esame si provvede con le risorse del **"Fondo assegno universale e servizi alla famiglia"**, istituito dalla Legge di bilancio 2020.

Altre risorse, invece, verranno recuperate **dal graduale superamento o dalla soppressione** delle seguenti misure:

- **assegno al nucleo familiare** con almeno tre figli minori (legge n. 448 del 1998);
- **assegno di natalità** (c.d. **"Bonus bebè"**) di cui alla Legge di stabilità 2015;
- **premio alla nascita** (Legge di bilancio 2017);
- **fondo di sostegno alla natalità** (Legge di bilancio 2017).

Ulteriori risorse arriveranno, nel quadro di una più ampia **riforma del sistema fiscale**, **dal graduale superamento o dalla soppressione** delle **detrazioni IRPEF per figli a carico** e dell'**assegno per il nucleo familiare (ANF)**, erogato dall'Inps.

NORME FINALI

Il testo unificato si chiude con la disciplina del **procedimento per l'adozione dei decreti legislativi** e una **"clausola di salvaguardia"**, che rende applicabili le disposizioni del provvedimento nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Iter

Prima lettura Camera

[AC 687 e abb.](#)

Riepilogo del voto finale ripartito per Gruppo parlamentare			
Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
FDI	27 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FI	64 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
IV	23 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
LEGA	94 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
LEU	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
M5S	151 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MISTO	22 (95,7%)	0 (0%)	1 (4,3%)
PD	65 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Prima lettura Senato

[AS 1892](#)

Votazione finale

Presenti: 232; votanti 231; favorevoli: 227; contrari: 0; astenuti: 4.