



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI UDINE

Università degli studi di Udine

Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale

Original

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/11390/1225798> since 2022-05-18T15:47:57Z

Publisher:

Published

DOI:

Terms of use:

The institutional repository of the University of Udine (<http://air.uniud.it>) is provided by ARIC services. The aim is to enable open access to all the world.

Publisher copyright

(Article begins on next page)

Sicurezza sociale

Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale

di Valeria Filì, Professoressa ordinaria di diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine*

Il 1° marzo 2022 è entrato in vigore l'assegno unico universale. Istituito dalla legge n. 46/2021 e disciplinato dal decreto legislativo n. 230/2021, si sostanzia in una prestazione economica attribuita progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico con lo scopo di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile. L'aspirazione universalistica della misura, temperata da una selettività moderata, si scontra, ancora una volta, con la modestia degli importi erogati che incide sulla sua efficacia ed effettività.

The single universal allowance came into force on March 1st, 2022. Introduced by law n. 46/2021 and regulated by the legislative decree n. 230/2021, this instrument consists of an economic benefit intended for all family units with dependent children aimed at favoring the birth rate, supporting parenthood, and promoting employment, especially female employment. However, the universalistic aspiration of this measure, balanced by a moderate selection, clashes with the real data of the mediocrity of the amounts distributed and therefore with the effectiveness of the measure itself to achieve the set objectives.

Un assegno unico universale come panacea di *molti* mali

Con la legge 1 aprile 2021, n. 46, il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'«assegno unico e universale» quale «beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili» fondato «sul principio universalistico» con lo scopo di «favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile».

Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, visto che l'Italia ha un tasso di natalità tra i più bassi al mondo¹, un tasso di fecondità delle donne ai minimi storici (nel 2020 sono nati 1,17 figli per donna italiana, che diventano 1,24 considerando anche le straniere residenti, con una età media delle madri che al primo figlio è di 31,4 anni)² e

* Il contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto “WORKING POOR N.E.E.D.S.: *NEwEquity, Decent work and Skills*”, CUP G24I19002630001, finanziato dal programma PRIN 2017 (Università degli Studi di Udine).

¹ Cfr. Istat, Report, 14 dicembre 2021, www.istat.it; cfr. anche www.indexmundi.com

² Cfr. Istat, Report, cit.

un tasso di occupazione femminile sempre molto modesto, specie se rapportato a quello maschile³. La legge delega è stata attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230, che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito l'assegno unico e universale per i figli a carico, contemporaneamente abrogando tutte le altre misure previdenziali e assistenziali esistenti dirette al sostegno della famiglia e della natalità, a partire dall'assegno per il nucleo familiare e dalle diverse tipologie di “bonus bebè” (v. *infra*). Si tratta di una prestazione assistenziale potenzialmente diretta a tutti i nuclei familiari, prescindendosi dall'esistenza di un rapporto di lavoro in capo al beneficiario⁴. L'espressa vocazione all'universalità, sin dalla denominazione, fa comprendere immediatamente l'ambizione che ha animato il legislatore, cioè quello di istituire uno strumento di sicurezza sociale destinato alla maggior parte delle famiglie con figli residenti nel territorio italiano, seppur modulato in relazione a parametri riconducibili sia al “legame” con l'Italia dell'istante (v. *infra*) sia alla condizione economica del nucleo, secondo criteri di progressività tanto verso il basso quanto verso l'alto (come vedremo, l'assegno diminuisce all'aumentare del reddito del nucleo familiare e si incrementa nel caso di un numero di figli maggiore di due ovvero di figli con disabilità, *amplius infra*). Il dubbio che sorge immediatamente – e che si cercherà di sciogliere cammin facendo – è se questo strumento basti, da solo, a raggiungere gli obiettivi prefissati oppure se questi siano irraggiungibili per il tramite esclusivamente dell'assegno unico universale, salvo a non intervenire altre misure riconducibili sia alle politiche per la famiglia sia a quelle per il lavoro. Se così fosse, l'assegno potrebbe essere considerato più una misura di contrasto alla povertà che di sostegno alla natalità, alla genitorialità e all'occupazione femminile, in tal modo reiterandosi per i subordinati la caratteristica “di salario previdenziale”, propria del soppresso assegno per il nucleo familiare (v. *infra*), e per i privi di occupazione una sorta di integrazione del reddito di cittadinanza.

L'an: tra universalità e selettività

Il primo profilo da esaminare non può che riguardare il campo di applicazione della misura e i requisiti che devono essere posseduti dal richiedente e mantenuti per tutta la durata della prestazione.

In ossequio alla sua vocazione universalistica, la misura è diretta a tutti coloro che esercitano la responsabilità genitoriale a prescindere dalla condizione lavorativa, ma è stata declinata in modo tale da essere, comunque, selettiva, essendo richiesti requisiti specifici che devono essere posseduti al momento di presentazione della domanda e mantenuti per tutta la durata del beneficio.

Innanzitutto, si esige, sin dalla legge delega⁵, la prova della condizione economica del nucleo familiare dell'istante – al fine della successiva modulazione degli importi erogati una volta riconosciuto l'assegno – che va fornita utilizzando l'indicatore della situazione economica equivalente (in breve ISEE)⁶.

Da segnalare la previsione che «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»⁷. Si tratta evidentemente di una ipotesi residuale (già criticata in alcuni primi commenti⁸) che però consente l'accesso alla misura da parte di quei soggetti che non riescono a richiedere ed ottenere l'ISEE in tempo utile ovvero che, a causa delle loro condizioni di deprivazione materiale, sociale e culturale, non richiederanno mai una tale certificazione⁹. In ogni caso, come si intuisce leggendo la circolare, i dati dichiarati

³ Il tasso di occupazione femminile nel 2020 è sceso a 49%, quando nel 2019 per la prima volta aveva superato il 50%, ma nel 2021 è risalito al 50,5%; il tasso di occupazione maschile è comunque superiore al 67%, cfr. Istat, Report, 1 febbraio 2022, e il Bilancio di Genere per l'anno 2020 della Ragioneria Generale dello Stato-MEF, <https://www.rgs.mef.gov.it/>

⁴ E. Ales, G. Canavesi, D. Casale, R. Casillo, M. Esposito, G. Ludovico, R. Vianello, *Diritto della sicurezza sociale*, Milano, 2021, 245 e ss.

⁵ Art. 2, lett. b), L. n. 46/2021.

⁶ Art. 1, D.Lgs. n. 23072021; D.P.R. n. 159/2013.

⁷ Art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 230/2021, e art. 1, comma 1, circ. INPS del 9 febbraio 2022, n. 23, laddove si legge che «l'assegno spetta anche in assenza di ISEE sulla base dei dati autodichiarati nel modello di domanda».

⁸ F. Figari e C. Fiorio, *Assegno unico per i figli: qualche dubbio sull'equità*, in 23 novembre 2021, in www.lavoce.info

⁹ Quello della difficoltà di raggiungere le persone a cui le misure sono dirette è un problema serio e costante che deve essere sempre tenuto in considerazione, *amplius cfr.* European Parliament, *Minimum Income Policies in EU Member States*, edited

nella domanda di assegno unico saranno sostanzialmente quelli necessari per la richiesta dell'ISEE e autocertificati ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000¹⁰.

Si pensi ad alcune situazioni di estremo disagio economico e sociale in cui a seguito di una separazione di fatto, spesso necessitata da episodi di violenza domestica in danno della donna o dei figli, proprio alle parti più vulnerabili viene negato l'accesso alle prestazioni sociali agevolate a causa della impossibilità di ottenere in tempi rapidi un ISEE autonomo rispetto a quello del *partner* violento, appartenendo ancora i tutti – sino alla emanazione di un provvedimento *ad hoc* dell'autorità giudiziaria o della pubblica autorità competente in materia di servizi sociali¹¹ – alla medesima «famiglia anagrafica» ai sensi del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, e quindi al medesimo «nucleo familiare» ai fini dell'ISEE. La difficoltà generalizzata di ottenere rapidamente l'ISEE si è poi manifestata tra febbraio e maggio 2020, durante il periodo del *lockdown* dovuto allo scoppio della pandemia di Covid-19, con strascichi successivi a causa delle numerose chiusure, delle quarantene, degli isolamenti fiduciari e del lavoro agile (c.d. *smart working*) emergenziale a cui sono stati costretti moltissimi lavoratori e lavoratrici, con ridotta o ridottissima apertura degli uffici per i servizi di sportello rivolti ai cittadini.

Tornando ai requisiti, il beneficio spetta¹² a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale – a prescindere dalla condizione lavorativa – per ogni figlio a carico, minorenni e maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età. In caso di affidamento esclusivo, l'assegno spetta, in mancanza di accordo, al genitore affidatario e, nel caso di nomina di un tutore o di affidatario, l'assegno viene riconosciuto nell'interesse esclusivo del tutelato ovvero del minore in affidamento familiare. L'INPS ha chiarito che l'assegno può essere chiesto dai nonni per i nipoti unicamente in presenza di un formale provvedimento di affidamento o in ipotesi di collocamento o accasamento etero familiare¹³. I figli maggiorenni possono presentare domanda in sostituzione dei genitori e richiedere la corresponsione diretta della quota di assegno loro spettante.

L'espressione «figli a carico» comprende quelli facenti parte del nucleo familiare indicato ai fini ISEE con una diversa considerazione a seconda che siano minorenni, maggiorenni o disabili¹⁴. Con riferimento ai neonati il beneficio è retroattivo, decorrendo la misura dal 7 mese di gravidanza. Se si tratta di maggiorenni, il d.lgs. n. 230/2021 li include «fino al compimento dei 21 anni di età», cioè sino a 20 anni e 364 giorni.

Per i maggiorenni, però, oltre al requisito anagrafico si aggiunge un ulteriore requisito (condizione necessaria) anche per evitare l'effetto *boomerang* di trasformare tale misura in disincentivo verso la ricerca di una nuova occupazione, favorendo comportamenti tendenzialmente parassitistici che il Paese non può permettersi, specie alla luce dei dati sui N.E.E.T. rilevati dall'ISTAT, in aumento nel 2020 dopo anni di decrescita¹⁵.

Sul punto la stessa legge n. 46 tra i principi e criteri direttivi indica la necessità di tenere «conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare»¹⁶.

Perché possano rientrare nel campo di applicazione della misura, i maggiorenni “*under 21*” devono essere impegnati in percorsi di istruzione e formazione (scuola o corso professionale o corso di laurea) oppure svolgere un tirocinio¹⁷ o un'attività lavorativa, anche con contratto di apprendistato¹⁸, e percepire un reddito

by Directorate General for Internal Policies – Policy Department, Brussels, 2017, p. 33-38,

<https://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁰ Si rammenti che l'ISEE è calcolato sulla base delle informazioni raccolte tramite un modello denominato «DSU» che altro non è se non una dichiarazione resa proprio ai sensi del D.P.R. n. 445 citato innanzi, cui si aggiungono altre informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate acquisite dal sistema informativo. Il possesso dell'ISEE, quindi, è certamente più comodo e agevola sia il richiedente sia l'ente erogatore del beneficio - sempre l'INPS - ma non è indispensabile per il raggiungimento dello scopo.

¹¹ Art. 3, D.P.R. n. 159/2013.

¹² Artt. 2, 3 e 6, D.Lgs. n. 230/2021.

¹³ Art. 1, comma 2, circ. INPS n. 23/2022.

¹⁴ Art. 2, D.Lgs. n. 230/2021.

¹⁵ In Italia nel 2020 i N.E.E.T., cioè i giovani compresi tra i 15 e i 34 anni che non lavorano e non sono inseriti in percorsi di formazione, sono aumentati, specie gli stranieri, v. le statistiche N.E.E.T. sul sito www.istat.it

¹⁶ Art. 1, comma 2, lett. b), L. n. 46/2021.

¹⁷ Art. 2 circ. INPS n. 23/2022 che rinvia alle «Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento» del 25 maggio 2017, adottate nell'ambito dell'Accordo tra il Governo, le Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano.

¹⁸ Art. 2 circ. INPS n. 23/2022.

complessivo inferiore a 8.000 euro annui, che sostanzialmente corrisponde alla “no tax area” per i lavoratori subordinati (anche se la legge di bilancio per il 2022 ha innalzato la “no tax area” fino a 8174 euro annui¹⁹), oppure avere acquisito lo stato di disoccupazione (e quindi avere effettuato la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro ai sensi dell’art. 19 del D.Lgs. n. 150/2015) o, infine, svolgere il servizio civile universale.

Per i figli con disabilità a carico, non sussistono limiti di età; ovviamente, come sempre avviene, tale condizione deve essere comprovata tramite la Commissione medica per l’accertamento dell’handicap e della disabilità costituita presso l’INPS²⁰.

Il decreto prevede che il beneficiario debba essere in possesso di determinati requisiti al momento della domanda e per tutta la durata dell’erogazione del beneficio. Tali requisiti riguardano la cittadinanza, la residenza e il soggiorno.

Con riferimento al primo, ha diritto chi è «cittadino italiano o di uno Stato membro dell’Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero sia cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un’attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o sia titolare di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi»²¹.

La circolare dell’INPS n. 23 cit. chiarisce che, tenuto conto di quanto previsto della direttiva 2011/98/UE, attuata con il D.Lgs n. 40/2014, e dal D.Lgs. n. 286/1998, n. 286, c.d. Testo unico sull’immigrazione, sono inclusi tra i soggetti potenziali beneficiari della misura: a) gli stranieri apolidi, rifugiati politici o titolari di protezione internazionale equiparati ai cittadini italiani²²; b) agli stranieri titolari di «Carta blu UE», cioè i “lavoratori altamente qualificati” il cui ingresso e soggiorno, per periodi superiori a tre mesi sono consentiti al di fuori delle quote²³; c) ai lavoratori cittadini del Marocco, Algeria e Tunisia per i quali gli accordi euromediterranei tra l’Unione Europea e tali Paesi prevedono il generale diritto alla parità di trattamento con i cittadini europei; d) ai lavoratori autonomi titolari di permesso di cui all’art. 26 del D.Lgs. n. 286/1998.

Con riferimento ai «familiari» di cittadini dell’Unione europea che possono richiedere l’assegno unico, sempre la citata circolare dell’INPS chiarisce che essi devono essere titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente ovvero titolari di carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente. Sono, inoltre, inclusi anche i familiari extra UE di cittadini stranieri che siano titolari di un permesso di soggiorno per ricongiungimento al familiare.

La platea di potenziali richiedenti è quindi davvero molto ampia sebbene vi siano altri requisiti da soddisfare. Il richiedente deve essere soggetto al pagamento dell’imposta sul reddito in Italia, requisito che, come chiarisce l’INPS nella circolare n. 23, va inteso «con riferimento a un’imposta dovuta al lordo degli oneri deducibili (ai sensi dell’art. 10 del TUIR) e delle detrazioni di cui agli articoli 11,12 e 13 del medesimo TUIR e verificata anche nei casi di esclusione o esenzione dal pagamento dell’imposta previsti dall’ordinamento». Questo significa che anche coloro che si collocano nella «no tax area» possono accedere alla prestazione, inclusione davvero molto importante visto che in passato proprio i più poveri, c.d. incapienti, non beneficiavano di quelle misure di contrasto contro la povertà veicolate tramite la leva fiscale, in quanto nei loro confronti non applicabile.

Il soggetto richiedente, inoltre, deve avere residenza e domicilio in Italia al momento della domanda e per tutta la durata della prestazione, sebbene nella circolare dell’INPS si legga che è in corso uno specifico approfondimento in merito alla eventuale applicabilità di accordi bilaterali e multilaterali stipulati dall’Italia in tema di sicurezza sociale e delle regole dettate dal Regolamento CE n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

¹⁹ Art. 13, comma 1, lett. a), D.P.R. n. 917/1986, c.d. TUIR, come modificato dalla legge di bilancio per il 2022, L. n. 234/2021.

²⁰ L. n. 104/1992 e art. 20 della L. n. 102/2009.

²¹ Art. 3, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 230/2021.

²² Cfr. art. 27 del D.lgs n. 251/2007 e art. 2 del Regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

²³ Cfr. art. 14 della direttiva 2009/50/CE, attuata con il D.lgs 28 giugno 2012, n. 108 che ha inserito l’art. 27-quater nel D.Lgs. n. 286/1998.

Ancora, il richiedente deve essere o essere stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero, in alternativa, essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale. L'alternatività tra la residenza e l'esistenza in atto di un rapporto di lavoro è stata confermata anche dall'INPS.

Questa previsione si pone nel solco tracciato dagli ultimi arresti giurisprudenziali cui ha fatto seguito la novella legislativa di dicembre 2021 operata sul T.U. dell'immigrazione in merito al requisito della c.d. lungoresidenza richiesto spesso dalle leggi dello Stato o delle Regioni per l'accesso a prestazioni sociali con lo scopo di scremare la platea dei potenziali beneficiari, specie se stranieri.

Infatti, con legge 23 dicembre 2021, n. 238, è stato modificato l'art. 41 del D.Lgs. n. 286/1998, equiparandosi ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale non più solo «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno», come era previsto nella versione originaria, ma anche «gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 31», nonché «gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro e i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, che svolgono un'attività lavorativa o che l'hanno svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e hanno dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca».

Il requisito della lungo-residenza è stato spesso oggetto di contenzioso²⁴, approdato anche davanti alla Corte costituzionale, la quale ha precisato che, entro i limiti consentiti dall'art. 11 della Dir. 2003/109/CE, relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, attuata con il D.Lgs. n. 3/2007, e nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza²⁵. Secondo la Consulta, la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari, da un lato, e cittadini extracomunitari, dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un “bisogno primario dell'individuo” che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona²⁶. In tali casi, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (riservato ai cittadini ai sensi dell'art. 38 Cost.) quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona ai sensi dell'art. 2 Cost. Sicché ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto anche con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

²⁴ Da ultimo cfr. Cass. civ., 17 giugno 2019, n. 16163 secondo cui «Deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del d.lg. n. 151 del 2001, art. 74, in relazione agli artt. 3 e 31 Cost. e art. 117 cost., comma 1, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nel d.lg. n. 286 del 1998, art. 41»; questa sentenza ha poi stimolato l'intervento del legislatore che ha novellato proprio l'art. 74 del D.Lgs. n. 151/2001 ampliando la platea delle beneficiarie. V. anche Cass. civ. sez. lav., 1 ottobre 2018, n. 23763 che ha statuito che «lo straniero, legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile e in modo non episodico, a prescindere dal superamento del limite temporale quinquennale che condiziona il rilascio della carta di soggiorno, ha diritto alla pensione di invalidità civile, ove in possesso degli ulteriori requisiti di legge, rientrando tale prestazione tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile è inserito, che, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha espunto l'ulteriore condizione della necessità della carta di soggiorno, devono essere erogate senza alcuna discriminazione tra cittadini e stranieri che hanno titolo alla permanenza nel territorio dello Stato, pena la violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU».

²⁵ Corte cost., sent. 19 luglio 2013, n. 222.

²⁶ Corte cost., sent. 15 marzo 2019, n. 50.

Al di là del confine rappresentato dai diritti inviolabili, la limitatezza delle risorse disponibili apre la porta alla discrezionalità del legislatore di selezionare la platea dei destinatari delle prestazioni sociali, anche esigerendo in capo agli stranieri ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo in Italia, tra i quali un determinato radicamento territoriale.

Per tale motivo la Corte costituzionale, a gennaio 2022²⁷, ha ritenuto non fondata la questione sollevata in merito al reddito di cittadinanza nella parte in cui si escludono i titolari di permesso unico di lavoro previsto o di permesso di soggiorno di almeno un anno, in quanto tale prestazione, secondo i Giudici delle leggi, non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale.

Tornando all'assegno unico, se la tutela della maternità, della genitorialità, e, anzi tutto, della prole, possono essere ricondotti tra i "bisogni primari dell'individuo", la finalità di aumentare la natalità e l'occupazione femminile, travalicano di certo il confine dei diritti umani fondamentali. Considerando quindi gli obiettivi della misura non appare irragionevole la previsione del D.Lgs. n. 230/2021 della "prova" di un radicamento territoriale con l'Italia, sebbene non strettissimo (come, viceversa si richiede per l'accesso al reddito di cittadinanza²⁸).

Ogni ragionamento relativo a questa tematica, anche al fine di comprendere la rilevanza delle scelte politiche in materia, deve tenere in considerazione i dati reali: l'ISTAT segnala con preoccupazione una diminuzione della propensione alla procreazione anche da parte delle donne straniere, con una diminuzione del loro tasso di fecondità, e che la percentuale di nuovi nati da genitori stranieri è più alta laddove sussiste una migliore integrazione sociale e lavorativa, quindi nelle Regioni del Nord Italia rispetto al Mezzogiorno²⁹.

Il quantum: tra sostenibilità e ambizioni

Il beneficio economico viene attribuito su base mensile, a partire dal mese di marzo di ciascun anno e fino al mese di febbraio dell'anno successivo.

L'importo varia in ragione di alcuni fattori: a) l'età del figlio, quindi minorenni o maggiorenni minore di 21 anni; b) se il figlio è disabile, entrando in gioco anche l'età e la tipologia di disabilità; c) se l'ISEE del nucleo familiare si colloca entro i 15 mila euro oppure entro i 20, 25, 30, 35 mila o supera i 40 mila euro; d) la presenza di tre, quattro o più figli; e) se entrambi i genitori lavorano; f) se la madre è minore di 21 anni.

Nel caso di figli minorenni, fino a 15 mila euro di ISEE l'importo base parte da 175 euro mensili (2.100 euro annui) a figlio. Con l'aumentare dell'ISEE l'importo base si riduce fino ad arrivare a 50 euro mensili a figlio (600 euro annui) nel caso si superino i 40 mila³⁰.

Secondo i calcoli del Servizio del Bilancio della Camera dei Deputati³¹, la platea dei soggetti potenzialmente interessati alla misura è di circa 7 milioni di nuclei familiari in cui sono presenti circa 9,6 milioni di figli minori e 1,4 milioni di figli maggiorenni con età inferiore ai 21 anni, quindi complessivamente l'assegno può riguardare circa 11 milioni di giovani.

A fronte dell'aspirazione universalistica di questa misura, temperata da una moderata selettività, va valutata la sua effettività, rispetto all'obiettivo finale.

Naturalmente ogni ragionamento che si andrà a sviluppare è frutto di una riflessione a caldo, senza dati alla mano.

Quello che però colpisce *ictu oculi* è il contrasto tra gli obiettivi ambiziosi dichiarati nella legge n. 46 («favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile») e l'importo concretamente erogato, semplificando: da un massimo di 175 ad un minimo di 50 euro al mese per ciascun figlio.

²⁷ Corte cost., sent. 25 gennaio 2022, n. 19.

²⁸ Art. 2, D.L. n. 4/2019 conv. con modificazioni in L. 26/2019.

²⁹ Cfr. Istat, Report, 14 dicembre 2021.

³⁰ La tabella completa degli importi è disponibile sul sito web del Ministero dell'Economia e delle Finanze, www.mef.gov.it

³¹ Dossier – Atto del Governo n. 333 – Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, dicembre 2021, Servizio del Bilancio dello Stato della Camera, www.camera.it

Si tratta certamente di un aiuto concreto per contribuire a sbarcare il lunario per molte famiglie vulnerabili ma dall'essere un sussidio contro la povertà a diventare un incentivo per l'adozione di scelte riproduttive da parte delle persone ancora in età feconda, il passo è molto lungo.

Le scelte riproduttive in una società come quella italiana, sono tendenzialmente nella disponibilità delle donne, che guardano alla procreazione come parte della costruzione del loro futuro. Questo si evince chiaramente dai dati ISTAT che collocano al di sopra dei trent'anni, in media, l'età della prima gravidanza.

Un importo mensile modesto, se non modestissimo, sarà davvero in grado di incidere sulle scelte di vita delle persone?

Secondo il report del Servizio del Bilancio della Camera³², gli assegni per il nucleo familiare (ANF) diventavano sostanzialmente irrilevanti già sopra i 30mila euro di reddito familiare, mentre così non è per l'assegno unico universale.

Senza voler entrare nel dettaglio dei conti fatti dai tecnici, vale comunque la pena di ricordare che il declino demografico in atto nel nostro Paese non è un problema recente, sebbene costantemente (e volutamente) ignorato dalla politica e in ogni caso, seppure in modo disordinato e discontinuo, sia lo Stato sia le Regioni hanno periodicamente previsto alcune provvidenze in favore delle madri o dei neonati, senza che questo abbia in alcun modo inciso sulla propensione alla procreazione delle donne, seppur contribuendo alla sussistenza delle famiglie.

Certamente, un beneficio che come una piccola dote segue la crescita dei figli fino alla maggiore età e anche oltre, dà il senso di essere una misura strutturale che non dovrebbe (il condizionale è d'obbligo) mutare con le maggioranze di Governo. In ogni caso la misura ricorda tanto gli assegni per il nucleo familiare, che però, forse proprio a causa dei loro importi, oltre che della destinazione solo alla platea di lavoratori subordinati, non ha certo inciso sul tasso di natalità.

Conoscibilità e accessibilità dei diritti sociali alla prova del *digital divide*

Con apprezzamento (e sorpresa) all'art 2 del D.Lgs. n. 230/2021 si legge che «al fine di assicurare la piena conoscibilità del beneficio, al momento della registrazione della nascita del figlio, l'ufficiale dello stato civile informa i genitori sull'assegno»; ancora, all'art. 12 comma 3, si dispone che «L'INPS pone in essere tutte le iniziative di semplificazione e di informazione all'utenza utilizzando le banche dati presenti negli archivi dell'Istituto, anche al fine di introdurre gradualmente gli strumenti necessari ad un'eventuale erogazione d'ufficio dell'assegno».

Queste previsioni, apparentemente insignificanti, consentono di affrontare un tema essenziale: quello della conoscibilità e accessibilità dei diritti sociali.

Molte prestazioni dirette al sostegno alle persone più vulnerabili, scontano, *in primis*, il problema della difficoltà di informare adeguatamente proprio la platea di destinatari a cui la misura è diretta e in particolar modo le fasce più deboli e socialmente meno integrate; *in secundis*, si staglia il grande tema della loro accessibilità, oltre le barriere legali e burocratiche³³.

Come nella totalità dei casi che riguardano prestazioni erogate dall'INPS, anche per l'assegno unico si prevede che la domanda sia presentata in modalità telematica, sebbene, ragionevolmente, si consenta anche l'inoltro tramite gli istituti di patronato.

La domanda per l'assegno è presentata a decorrere dal 1° gennaio di ciascun anno ed è riferita al periodo compreso tra il mese di marzo dell'anno di inoltro e quello di febbraio dell'anno successivo. Per quanto attiene alla decorrenza della prestazione, per le domande presentate entro il 30 giugno dell'anno di riferimento, l'assegno è riconosciuto a decorrere dal mese di marzo del medesimo anno (quindi retroattivamente rispetto all'inoltro della domanda). Qualora la presentazione della domanda avvenga dal 1° luglio dell'anno di riferimento, la prestazione decorre dal mese successivo a quello della domanda stessa. In tutti i casi, l'INPS provvede al riconoscimento dell'assegno entro sessanta giorni dall'istanza³⁴, ferma restando la decorrenza. L'erogazione avviene mediante accredito su IBAN ovvero mediante bonifico domiciliato.

³² Dossier – Atto del Governo n. 333, cit.

³³ European Parliament, *Minimum Income Policies in EU Member States*, cit.

³⁴ Circ. INPS n. 23/2022.

La procedura, apparentemente semplice, per molti, italiani e stranieri, non lo è affatto.

Da anni sentiamo parlare di “semplificazione amministrativa”, “sburocratizzazione dei processi e delle procedure” e “digitalizzazione della P.A.”, ma il processo cui assistiamo crea un enorme divario tra chi è socialmente, culturalmente ed economicamente in grado di affrontare la rivoluzione tecnologica e chi non lo è.

Certamente, quello di ridurre la burocrazia, snellire le procedure amministrative tramite la digitalizzazione e accelerare i processi decisionali pubblici, così aumentando l’efficienza del “sistema-Paese”, è un obiettivo lodevole ma la domanda che ci si deve porre è: a quale prezzo?

Sul punto si rinvia alla dottrina³⁵ che ha evidenziato come in Italia, in nome della semplificazione e sburocratizzazione, sia stato traslato sui cittadini (e sulle imprese e sui professionisti) il peso del procedimento amministrativo, sgravando la P.A. dalle responsabilità connesse.

Il ragionamento e le critiche sopra evidenziate sono viepiù pertinenti se si ragiona di diritti sociali e della loro diffusa accessibilità.

Per accedere ai servizi dell’INPS o dei Comuni o delle Regioni, un cittadino deve essere dotato ormai di idonei dispositivi digitali, di un collegamento alla rete di livello accettabile, di un indirizzo di posta elettronica, dello SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) oppure della CIE (Carta di Identità Elettronica) o della tessera sanitaria, in questi ultimi due casi con microcip attivo e disponendo del relativo dispositivo di lettura (c.d. POS); inoltre, deve essere in grado di usare tali dispositivi e i relativi programmi e, quindi, possere una adeguata alfabetizzazione informatica, cui, talvolta, devono affiancarsi conoscenze informatiche più sofisticate.

Il rischio di sbagliare è elevato sotto il profilo sia tecnico-materiale sia giuridico, potendosi rilasciare dichiarazioni “errate” anche inconsapevolmente stante la complessità dei moduli *online* (spesso eccessivamente tecnici per i comuni cittadini).

L’accessibilità dei diritti sociali è oggi eccessivamente condizionata alla tecnologia digitale e questo è profondamente ingiusto, prima ancora che incostituzionale per violazione dello stesso art. 38 Cost. in nome del quale questo macchinoso marchingegno è stato ideato.

Chi non è dotato di un *computer* o *tablet* di ultima generazione ma solo di uno *smartphone* (bene ormai di prima necessità) spesso non riesce ad accedere ai servizi non essendo in grado di gestire *download*, *upload*, inserimento *password* e connessioni a vari siti *internet* e piattaforme tutto contemporaneamente (!). Queste barriere informatiche risultano insuperabili per tutte le persone più fragili dal punto di vista culturale, economico e sociale.

In questo contesto proliferano i patronati e i servizi di consulenza, che però durante il periodo caldo della pandemia hanno mostrato tutta la loro fragilità ed inidoneità, lasciando le persone spesso senza aiuto, e facendo quindi emergere in tutta la loro cruda drammaticità, i problemi del *digital divide*, stante la tendenziale chiusura o limitatezza degli accessi in presenza negli uffici pubblici e la frequente irreperibilità di buona parte dei dipendenti delle P.A., tutti regolarmente e felicemente in *smart working*.

Compatibilità con altre misure, neutralità fiscale e abrogazioni

L’assegno unico universale viene considerato compatibile con la fruizione di eventuali altre misure a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali, e anche con il reddito di cittadinanza. Proprio con riferimento a quest’ultimo profilo, si attende ancora il chiarimento dell’INPS in merito alle specifiche modalità di erogazione³⁶. In ogni caso, nel D.Lgs. n. 230 si legge che l’INPS corrisponde d’ufficio l’assegno unico per il figlio congiuntamente al reddito di cittadinanza fino a concorrenza dell’importo spettante; il beneficio complessivo è determinato sottraendo dall’importo

³⁵ M. M. Fracanzani, *L’identità. Diritti fondamentali fra Corti europee e Pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2016, 47-57, 95-103. Di recente cfr. M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Quale sistema di Welfare di fronte alle nuove fragilità?*, relazione al Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo - *Il diritto amministrativo per la ripresa*, svoltosi l’8 ottobre 2021, presso l’Università LUISS Guido Carli, Roma, pp. 31-33 del dattiloscritto.

³⁶ Circ. INPS n. 23/2022.

teorico spettante la quota di r.d.c. relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'art. 2, comma 4, del D.L. n. 4/2019.

L'assegno unico gode, inoltre, della c.d. neutralità fiscale, quindi l'assegno non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'articolo 8 del TUIR³⁷.

Infine, vanno considerate le importanti abrogazioni, che concorrono al finanziamento della misura.

A decorrere dal 1° gennaio 2022 sono stati abrogati: 1) il c.d. premio alla nascita o per l'adozione/affidamento del minore³⁸ (pari a 800 euro) anche se l'INPS ha accettato le domande per i nati fino al 28 febbraio 2022³⁹; 2) il Fondo di sostegno alla natalità⁴⁰; 3) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, pur riconoscendo le mensilità di gennaio e febbraio 2022.

Con decorrenza 1° marzo 2022 si è anche disposta l'abrogazione dell'assegno per il nucleo familiare⁴¹.

Sempre a partire dal 1° marzo sono abrogate le maggiorazioni delle detrazioni fiscali per figli minori di tre anni, per figli con disabilità, per le famiglie con più di tre figli a carico, nonché l'ulteriore detrazione fiscale di 1.200 euro per le famiglie numerose prevista dal comma 1-bis, art. 12 del TUIR e si applicheranno solo le detrazioni per i figli a carico di età pari o superiore a 21 anni e quelle per i figli disabili sempre di età pari o superiore a 21 anni.

Obiettivi, risorse e target: non si fanno le nozze con i fichi secchi

Per gestire questa nuova misura il D.Lgs. n. 230/2021 prevede un reclutamento di personale *ad hoc* pari a 300 unità da assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato, pari ad un costo di euro 8.015.336 per l'anno 2022 (ipotizzandosi una immissione in servizio a partire dal 1° luglio 2022⁴²) ed euro 16.030.671 annui a decorrere dall'anno 2023.

A sostegno della spesa prevista in relazione all'introduzione dell'assegno unico universale vengono stanziati⁴³: 15.122,50 milioni di euro per l'ann 2022; 18.222,20 milioni di euro per l'anno 2023; 18.694,60 milioni di euro per l'anno 2024; 18.914,80 milioni di euro per l'anno 2025; 19.201 milioni di euro per l'anno 2026; 19.316 milioni di euro per l'anno 2027; 19.431 milioni di euro per l'anno 2028 e 19.547 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.

La copertura finanziaria della nuova misura è garantita mediante i risparmi di spesa ottenuti con le abrogazioni sopra indicate unitamente agli stanziamenti del «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia» istituito nel 2019 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴⁴.

Con riferimento all'efficacia reale della misura rispetto agli obiettivi prima citati e alla quantificazione degli effetti distributivi, cioè di chi ci ha effettivamente guadagnato e di chi ci ha rimesso, saranno i dati dei prossimi anni a darci elementi di valutazione oggettivi. Possiamo solo ipotizzare che alcuni miglioramenti ci saranno sicuramente con riferimento al ménage familiare per gli incapienti, per i quali le detrazioni fiscali erano irrilevanti, e per i lavoratori autonomi, cui non spettava l'assegno per il nucleo familiare; l'abrogazione degli altri *bonus* a sostegno della natalità e delle detrazioni IRPEF potrebbe però non essere irrilevante sui bilanci di alcune famiglie.

Bisogna anche evidenziare che il contributo “Cuaf” (Cassa unica assegni familiari) non viene abrogato – pur essendo abrogata la prestazione collegata a tale contributo, cioè gli assegni per il nucleo familiari – ed esso grava solo sul lavoro subordinato, così diventando una sorta di contributo di solidarietà dei subordinati verso tutti gli altri⁴⁵.

³⁷ Art. 8 D.Lgs. n. 230/2021.

³⁸ Art. 1, comma 353, L. n. 232/2016.

³⁹ Circ. INPS n. 23/2022.

⁴⁰ Art. 1, commi 348 e 349, L. n. 232/2016.

⁴¹ Art. 2 D.L. n. 69/1988 conv. in L. n. 153/1988. Per tutti cfr. A. De Felice, *Assegni familiari (voce)*, in *Enc. Dir.*, Annali, 2014, p. 104 e ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴² Dossier – Atto del Governo n. 333, cit.

⁴³ Art. 13 D.Lgs. n. 230/2021.

⁴⁴ Dossier – Atto del Governo n. 333, cit., spec. p. 5. Il «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia» è stato istituito dall'art. 1, comma 339, L. n. 160/2019; per il rifinanziamento v. anche art. 1, commi 2 e 7, L. n. 178/2020.

⁴⁵ V. circ. INPS 1 febbraio 2022, n. 17; critico sul punto il commento di F. Figari e C. Fiorio, *Assegno unico per i figli*:

Inoltre, la previsione della destinazione della somma di 50 euro per chi ha più di 40 mila euro di ISEE è talmente bassa che certamente non condizionerà le scelte di vita delle persone, né con riferimento alla procreazione né all'occupazione. Molte persone ricomprese in questa categoria non presenteranno nemmeno la domanda per non dover richiedere l'ISEE e, comunque, "scoprire le loro carte" (patrimoniali).

Quanto alle famiglie più povere, certamente 175 euro possono rappresentare una somma significativa per i redditi molto bassi o per gli incapienti, sempre minor incidenza però avrà l'assegno unico con il décalage collegato agli scaglioni superiori di valore ISEE. E in ogni caso, siamo davvero sicuri che queste cifre siano tali da determinare le scelte riproduttive delle coppie?

La scarsa propensione alla fecondità dei giovani e in particolare delle donne italiane dipende da altro⁴⁶. O lo si capisce subito o sarà davvero troppo tardi.

qualche dubbio sull'equità, cit.

⁴⁶ C. Saraceno, *L'assegno unico per i figli nella giungla del Welfare*, in *Neodemos*, 6 luglio 2021, <https://www.neodemos.info>; C. Degan, *La geografia della bassa fecondità italiana*, in *Neodemos*, 5 febbraio 2021; A. De Rose e A. Rosina, *Il futuro della fecondità dopo COVID-19. Cosa si aspettano i demografi?*, in *Neodemos*, 8 gennaio 2021; A. Arnstein, N. Cavalli, L. Mencarini, S. Plach, M. Livi Bacci, *La pandemia di COVID-19 e la fecondità*, in *Neodemos*, 1 dicembre 2020; E. Pavolini, A. Rosina, C. Saraceno, *Un'alleanza per l'infanzia*, in *Neodemos*, 19 novembre 2019; A. Rosina, *Così l'Italia è rimasta senza giovani*, 28 giugno 2019, in www.lavoce.info. Sul tema già ho detto in passato: V. Filì, *Le difficili libertà delle donne tra gender wage gap, soffitti di cristallo e bassa fecondità*, in *Lavoro Diritti Europa – LDE*, 2021, 2; Id., *Un reddito minimo di maternità come antidoto alle discriminazioni e alla bassa natalità*, in O. Bonardi (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, 2017, Roma, 319 e ss.; Id., *Le politiche per il lavoro possono trasformarsi in politiche per la famiglia? – Sezione II Le politiche locali*, in AA.VV., *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori* - Convegno Internazionale Roma il 15 e 16 maggio 2003, Collana «Atti dei Convegni Lincei», Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2004, pp. 529 e ss.