



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

A.C. 687

Dossier n° 85 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
29 giugno 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	687
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

Contenuto

La proposta di legge in esame (A.C. 687 ed abb.), al fine di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, delega il Governo ad adottare (entro dodici mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni in commento), su iniziativa del Ministro con delega alla famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso **l'assegno unico e universale**.

La proposta di legge, alla quale sono state successivamente abbinare le pdl A.C. 2155 ed A.C. 2249, è stata adottata come testo base nella seduta del 13 novembre 2019, ed ha subito modifiche in seguito all'approvazione di alcuni emendamenti al testo. Qui di seguito si procederà ad un'illustrazione del suo contenuto quale risultante dagli emendamenti approvati.

La proposta di legge si compone di **4 articoli**.

Articolo 1 (*Oggetto della delega e principi e criteri direttivi generali*)

Al fine di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, l'articolo in esame delega il Governo ad adottare, entro **dodici** mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi volti a **riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale**.

Al contempo, vengono fissati i **principi e i criteri direttivi generali** (principi e criteri direttivi specifici sono recati dal successivo articolo 2), a cui i decreti legislativi di delega devono conformarsi. Più precisamente:

a) l'accesso all'assegno unico e universale è assicurato per ogni figlio a carico con criteri di **universalità e progressività**, nei limiti individuati dal provvedimento in esame;

b) l'**ammontare dell'assegno** unico e universale è **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 all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito nel nucleo familiare;

c) **ai fini dell'accesso e per il calcolo delle prestazioni sociali agevolate diverse da quelle di cui al provvedimento in esame**, il **computo dell'assegno** unico e universale può essere **differenziato nell'ambito dell'ISEE fino eventualmente ad azzerarsi**;

d) l'assegno unico e universale è pienamente **compatibile** con la fruizione del Reddito di cittadinanza (**RdC**) e versato congiuntamente nelle modalità di erogazione del reddito di cittadinanza. L'ammontare complessivo tiene eventualmente 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 Rdc;

Il [Reddito di cittadinanza \(RdC\)](#) è stato introdotto dal [D.L. 4/2019](#) (art. 1), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2019, con decorrenza 1° aprile 2019, quale misura unica di contrasto alla povertà, reinserimento lavorativo e inclusione sociale, in sostituzione della precedente misura del Rei. Il RdC assume la denominazione di Pensione di cittadinanza nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni (adeguata agli incrementi della speranza di vita). Il beneficio economico viene accreditato mensilmente su una nuova carta elettronica, diversa da quelle rilasciate per altre misure di sostegno, cosiddetta Carta RdC.

Per avere diritto al Rdc è necessario il possesso congiunto di determinati requisiti di residenza, reddituali e patrimoniali. Per quanto concerne quelli reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere:

- un valore ISEE inferiore a 9.360 euro;
- un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro;
- un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro, incrementato di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo. I predetti massimali sono ulteriormente incrementati di 5.000 euro per ogni componente in condizione di disabilità e di 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza;
- un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro di una determinata scala di equivalenza. Tale limite è incrementato a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. In ogni caso la soglia è incrementata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione.

Il beneficio economico è costituito da un'integrazione del reddito familiare, fino ad una soglia, su base annua, di 6.000 euro (7.560 per la pensione di cittadinanza), moltiplicata, in caso di nuclei con più di un componente, secondo la predetta scala di equivalenza, a cui si aggiunge, nel caso in cui il nucleo risieda in un'abitazione in locazione, una componente pari all'ammontare del canone annuo stabilito nel medesimo contratto di locazione, fino ad un massimo di 3.360 euro annui (1.800 nel caso di pensione di cittadinanza).

A differenza del parametro della scala di equivalenza ISEE (qui la [tabella](#) prospettata a cura dell'INPS), molto articolato e nel quale si riconosce un peso maggiore alle famiglie numerose con figli minori, il parametro della scala di equivalenza RdC, come definito dall'art. 2, comma 4, del decreto legge 4/2019 istitutivo del Reddito di cittadinanza (RdC), favorisce i nuclei familiari in cui sono presenti più adulti. Nel dettaglio, il parametro della scala di equivalenza RdC è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

e) l'assegno unico e universale non è considerato per la richiesta e per il calcolo delle prestazioni sociali agevolate, dei trattamenti assistenziali e di altri benefici e prestazioni sociali previsti da altre norme in favore dei figli con disabilità. Le borse lavoro volte all'inclusione o all'avvicinamento in attività lavorative di persone con disabilità non sono considerate ai fini dell'accesso e per il calcolo dell'assegno;

f) l'**assegno** unico e universale è **ripartito nella misura del cinquanta per cento tra i genitori** ovvero, 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;

Si ricorda che il legislatore ha disciplinato la separazione legale dei coniugi, nelle due diverse forme della separazione giudiziale e consensuale. In entrambi i casi è previsto un vaglio dell'autorità giudiziaria, che interviene stabilendo le condizioni da imporre ai coniugi con sentenza (separazione giudiziale) oppure con l'emanazione di un decreto di omologazione degli accordi raggiunti dai coniugi (separazione consensuale). Diversa è la separazione c.d. di fatto, che consiste nell'interruzione effettiva, da parte di uno o di entrambi i coniugi, della vita matrimoniale senza che sia intervenuto un provvedimento giudiziale che autorizzi la coppia a vivere separatamente. Questa forma di separazione non costituisce valido presupposto per far iniziare a decorrere il termine per ottenere il divorzio, e non produce alcun diverso effetto giuridico sul matrimonio, dato che il nostro codice civile, di per sé, non la disciplina; il fenomeno non è però del tutto estraneo al diritto, visto che l'adozione di minori, per esempio, è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni e che non siano separati neppure di fatto (art. 6 l. n. 184/1983). L'espressione "separazione effettiva" è estranea alla disciplina civilistica, ma è presente nella normativa fiscale e previdenziale e con essa si fa riferimento ad una necessaria certificazione anagrafica: per considerare effettiva la separazione tra due coniugi è necessario, infatti, che gli stessi non vivano insieme. Peraltro, si considerano comunque separati effettivamente anche i "separati in casa", purché siano stati autorizzati dal giudice, in via temporanea, a vivere nella stessa abitazione.

g) l'assegno unico e universale è **concesso in forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro**;

h) è **istituito un organismo, aperto alla partecipazione delle associazioni a tutela della famiglia maggiormente rappresentative**, per il monitoraggio dell'attuazione e della valutazione d'impatto dell'assegno unico e universale.

Al momento della registrazione della nascita, il comma 3, impegna l'ufficiale di stato civile ad informare le famiglie sui benefici previsti dal provvedimento in esame, come fra l'altro previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge 124/2015 recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

In particolare, l'art. 1 della legge 124/2015 è dedicato alla Carta della cittadinanza digitale e, per quanto qui interessa, prevede (alla lettera h) fra i principi e i criteri direttivi anche la semplificazione delle condizioni di esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi di interesse dei cittadini, fra i quali anche la conoscibilità della normativa e degli strumenti di sostegno della maternità e della genitorialità corrispondenti al profilo dei richiedenti, attraverso l'utilizzo del sito internet dell'Istituto nazionale della previdenza sociale collegato con i siti delle amministrazioni regionali e locali, attivabile al momento dell'iscrizione anagrafica della figlia o del figlio nato o adottato, secondo modalità e procedure che garantiscano la certezza e la riservatezza dei dati.

Articolo 2 (Assegno unico e universale per i figli a carico)

L'articolo enumera i **principi e criteri direttivi specifici** a cui dovranno conformarsi i decreti delegati. Testualmente, il decreto legislativo delegato (*al proposito si rileva che, l'art. 1, comma 1, del provvedimento in esame rinvia invece a uno o più decreti legislativi delegati*) è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici :

a) riconoscimento di un assegno mensile per ciascun figlio minorenni a carico. Il **beneficio decorre a partire dal settimo mese di gravidanza. Per i figli successivi al secondo**, l'importo dell'assegno è **maggiorato**;

b) **riconoscimento di un assegno per ciascun figlio maggiorenne a carico, di importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni, fino al compimento del ventunesimo anno di età** e con possibilità di corresponsione dell'importo direttamente al figlio, al fine di favorirne l'autonomia. L'assegno è concesso **solo in presenza di determinate condizioni**, vale a dire nel caso in cui il figlio maggiorenne:

- frequenti un percorso di formazione scolastica o professionale;
- frequenti 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.

c) per ciascun **figlio con disabilità**, 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. **Riconoscimento dell'assegno per maggiorenni**, senza maggiorazione, **anche dopo il compimento del ventunesimo anno di età**, qualora il figlio con disabilità risulti ancora a carico;

d) mantenimento delle misure e degli importi in vigore per il coniuge a carico e per gli altri familiari a carico diversi dai figli minorenni e maggiorenni;

e) con riferimento ai **requisiti di accesso, cittadinanza, residenza e soggiorno**, il richiedente l'assegno deve cumulativamente:

- 1) essere in possesso della cittadinanza italiana, ovvero essere un cittadino di Paesi facenti parte 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;
- 2) essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia, senza limitazioni;
- 3) vivere con i figli a carico in Italia;
- 4) 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 di durata almeno biennale.

Infine, una norma derogatoria disciplina comprovate esigenze connesse a casi particolari, per periodi temporali definiti. Più nel dettaglio, una Commissione nazionale, costituita d'intesa dal Ministro con delega alla famiglia e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, potrà concedere, su proposta dei servizi sociali e sanitari territoriali deputati alla tutela della natalità, della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, specifiche deroghe relativamente ai requisiti di accesso, cittadinanza, residenza e soggiorno;

f) progressivo superamento della contribuzione per gli assegni familiari a carico del datore di lavoro (si veda il successivo art. 2-*bis*);

g) abrogazione di tutte misure indicate al successivo articolo 2-*bis*.

Articolo 2- bis (Disposizioni finanziarie)

All'attuazione delle disposizioni di delega di cui ai precedenti articoli 1 e 2 si provvede come segue:

- risorse del "**Fondo assegno universale e servizi alla famiglia**", istituito dalla legge di bilancio 2020 (art.1, comma 339, della legge 160/2019), nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. La norma non specifica quali siano i provvedimenti normativi attuativi degli interventi a valere sulle risorse del Fondo, ma indica che, dal 2021, nel Fondo sono trasferite le risorse dedicate all'erogazione dell'assegno di natalità (c.d. bonus bebè, *descritto più avanti in quanto compreso tra le misure di cui si prevede l'abrogazione*) di cui viene) e del [Bonus asilo nido](#).

La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 343 e 344, della legge 160/2019) ha modificato la normativa relativa al Bonus asilo nido. Il contributo può essere corrisposto a beneficio di bambini nati, adottati o affidati dal 1° gennaio 2016 per contribuire al pagamento delle rette degli asili nido pubblici e privati autorizzati e in favore dei bambini di età inferiore a tre anni, impossibilitati a frequentare gli asili nido in quanto affetti da gravi patologie croniche, per i quali le famiglie si avvalgono di servizi assistenziali domiciliari.

A decorrere dal 2020, il Bonus di 1.500 euro è stato rimodulato e incrementato in base a soglie ISEE differenziate: rimane pari a 1.500 euro per i nuclei familiari con ISEE minorenni superiore a 40.000 euro; è incrementato di 1.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE minorenni da 25.001 euro a 40.000 euro (raggiungendo l'importo di 2.500 euro); è incrementato di ulteriori 1.500 euro per i nuclei familiari con un valore ISEE minorenni fino a 25.000 euro, (raggiungendo così l'importo di 3.000 euro). Il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di spesa di 520 milioni di euro per il 2020, 530 milioni di euro per il 2021, fino a raggiungere gradualmente i 621 milioni di euro annui (a regime) a decorrere dal 2029. Superato il limite di spesa non verranno prese in considerazione ulteriori domande. Dal 2021 le risorse sono a valere sul "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" istituito dall'articolo 1, comma 339, della legge di bilancio 2020 (legge 160/2019).

a) **risorse rivenienti dall'abrogazione delle seguenti misure:**

1) [assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori](#);

L'assegno per il nucleo familiare dei Comuni (di cui all'art. 65 della legge 448/1998) è concesso in via esclusiva dai Comuni ed erogato dall'INPS. Il beneficio è rivolto alle famiglie che hanno figli minori e che dispongono di patrimoni e redditi limitati (per il 2020 pari a 8.788,99 euro).

2) [assegno di natalità](#) (c.d. Bonus bebè) di cui alla legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 125, della legge 190/2014, e successive modificazioni);

Si rileva che le risorse per il riconoscimento del beneficio, dal 2021, sono a valere sul "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia".

La legge di bilancio 2020 (art. 1, co. 340 e 341, della legge 160/2019) ha esteso l'assegno di natalità (c.d. Bonus bebè) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020. Con riferimento a tali soggetti, l'assegno è corrisposto esclusivamente fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione. Il Bonus, come ridisegnato dalla legge di bilancio 2020, è una prestazione ad accesso universale modulata a seconda delle fasce di reddito di riferimento (precedentemente invece spettava a condizione che il nucleo familiare fosse in possesso di un ISEE non superiore a 25.000 euro; l'importo dell'assegno era raddoppiato per famiglie con ISEE non superiore a 7.000 euro). Più precisamente, l'importo dell'assegno annuo è stato così modulato:

a) 1.920 euro (160 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni non superiore a 7.000 euro annui;

b) 1.440 euro (120 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni superiore alla soglia di 7.000 euro e non superiore a 40.000 euro;

c) 960 euro (80 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni superiore a 40.000 euro;

d) in caso di figlio successivo al primo, nato o adottato tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2020, l'importo dell'assegno di cui alle lettere a), b) e c) è aumentato del 20 per cento.

La legge di bilancio 2020 ha quantificato l'onere derivante dal riconoscimento dell'assegno di natalità nei modi e nei tempi sopra indicati in 348 milioni di euro per l'anno 2020 e in 410 milioni di euro per l'anno 2021. L'importo previsto per il 2021 è a valere sul "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" istituito dall'articolo 1, comma 339, della legge di bilancio 2020 (legge 160/2019).

3) [premio alla nascita](#);

La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 353, della legge 232/2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017,

un premio alla nascita o all'adozione di minore, pari ad 800 euro. Si tratta di un assegno una tantum, il cui maggior onere è stato stimato, al momento della sua istituzione, in 392 milioni di euro (RT al provvedimento). Il beneficio è corrisposto in unica soluzione dall'INPS a domanda della futura madre al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione. Il premio non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'articolo 8 del Testo Unico delle imposte sui redditi. Il beneficio è concesso in un'unica soluzione per ogni evento (gravidanza, parto, adozione o affidamento) e in relazione a ogni figlio nato, adottato o affidato.

Dal febbraio 2018, come reso noto dall'INPS con il [Messaggio n. 661 del 13 febbraio 2018](#), il beneficio è stato esteso alle donne straniere titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornante di lungo periodo (di cui all'art. 9 del D. Lgs. 286/1998), della carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente (di cui agli articoli 10 e 17 del D. Lgs. 30/2007).

4) [fondo di sostegno alla natalità](#);

La legge di bilancio 2017 (art. 1, commi 348-349 della legge 232/2016) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Fondo di sostegno alla natalità", con una dotazione di 13 milioni di euro per il 2020 e 6 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Il decreto legge 86/2018, di riordino delle competenze dei ministeri, ha attribuito al Presidente del Consiglio, ovvero al Ministro per la famiglia e le disabilità, la gestione delle risorse del Fondo. Il fondo è diretto a favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli, nati o adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017, fino al compimento del terzo anno di età ovvero entro tre anni dall'adozione, mediante il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. La platea è individuata fra i nuclei familiari che abbiano la residenza in Italia e cittadinanza italiana, oppure di uno Stato membro dell'Unione europea oppure, in caso di cittadino extracomunitario, permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il [decreto 8 giugno 2017](#) ha definito i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, nonché le modalità di rilascio e di operatività delle garanzie.

b) risorse rivenienti dall'abrogazione, nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale, delle seguenti misure:

1) detrazioni fiscali;

L'art. 12, comma 1, lettera c) e comma 1-bis del Testo Unico delle Imposte sui Redditi - TUIR contengono la vigente disciplina delle detrazioni IRPEF per figli a carico.

In sintesi, il contribuente che ha figli fiscalmente a carico ha diritto a una detrazione IRPEF il cui importo varia in funzione del suo reddito complessivo: la norma richiamata stabilisce la misura delle detrazioni di base (o teoriche), ma l'importo effettivamente spettante diminuisce con l'aumentare del reddito, fino ad annullarsi quando il reddito complessivo arriva a 95.000 euro. La detrazione di base per i figli a carico è attualmente pari a 1.220 euro per il figlio di età inferiore a tre anni; 950 euro, se il figlio ha un'età pari o superiore a tre anni. Se in famiglia ci sono più di tre figli a carico, questi importi aumentano di 200 euro per ciascun figlio, a partire dal primo. Per il figlio disabile, riconosciuto tale ai sensi della legge n. 104 del 1992, si ha diritto all'ulteriore importo di 400 euro. In presenza di almeno quattro figli a carico, ai genitori è riconosciuta un'ulteriore detrazione di importo pari a 1.200 euro. Le richiamate disposizioni disciplinano inoltre il riparto della detrazione tra i genitori.

Sul punto, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nel corso dell'[audizione del 16 ottobre 2019](#) per l'esame dell'AC 687: "Si

che la capacità contributiva dei soggetti con figli a carico risulti, a parità di reddito, minore rispetto a quella dei soggetti che ne sono privi, le detrazioni contribuiscono infatti a ristabilire condizioni di equità riducendo selettivamente il carico fiscale delle famiglie con figli mentre non discriminano, in linea di massima, in relazione al reddito. Nel sistema Irpef la detrazione per figli a carico è rimasta indipendente dal reddito fino al 2001, anno in cui le detrazioni furono elevate e venne introdotto un sistema a due scaglioni con soglia di reddito elevata nell'ambito del quale la detrazione non si annullava. Il profilo decrescente della detrazione rispetto al reddito si è in seguito accentuato per effetto di riforme che hanno disposto incrementi selettivi, indirizzati preferenzialmente ai redditi più bassi, anche rispondendo a un obiettivo di contenimento dei costi".

2) [assegno per il nucleo familiare](#).

In premessa si ricorda che l'assegno ex decreto legge 69/1988 ha sostituito gli assegni familiari previsti dal T.U. approvato con D.P.R. 797/1955, che rimane in vigore per taluni aspetti.

Infatti, l'art. 2, c. 3, del decreto legge 69/1988 dispone che, per quanto non previsto dal medesimo decreto, sono ancora applicabili le norme contenute nel Testo Unico degli assegni familiari, quali, a titolo di esempio: quelle che disciplinano la decorrenza del diritto agli assegni (art. 11 T.U.), la corresponsione degli assegni per i periodi di infortunio, malattia, gravidanza e puerperio (artt. 14, 15, 16 e 17 T.U.), i termini di prescrizione (artt. 23, 32 e 44 T.U.), il numero degli assegni da corrispondere per il periodo di paga, in relazione al lavoro svolto (art. 59 T.U.).

L'Assegno per il Nucleo Familiare (ANF) è una prestazione economica erogata dall'INPS ai nuclei familiari di alcune categorie di lavoratori, dei titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali da lavoro dipendente e dei lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi. Presupposti per il riconoscimento dell'assegno sono l'esistenza di un nucleo familiare, il rispetto di determinati limiti di reddito (rivalutati annualmente) e la non fruizione di altri trattamenti di famiglia. Devono essere considerati i redditi prodotti nell'anno solare precedente al 1° luglio di ogni anno e che hanno valore fino al 30 giugno dell'anno successivo. Per tale motivo, gli importi sono pubblicati annualmente dall'INPS in tabelle valide dal 1° luglio di ogni anno fino al 30 giugno dell'anno seguente. Per la determinazione degli importi per il periodo dal 1° luglio 2019 al 30 giugno 2020 si veda la [Circ. INPS 66/2019](#), mentre per quelli relativi al periodo dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 si veda la [Circ. INPS 60/2020](#). Si ricorda

che l'assegno viene pagato dal datore di lavoro, per conto dell'INPS, ai lavoratori dipendenti in attività, in occasione del pagamento della retribuzione, mentre è pagato direttamente dall'INPS se il richiedente è: addetto ai servizi domestici; iscritto alla Gestione Separata; operaio agricolo dipendente a tempo determinato; lavoratore di ditte cessate o fallite; beneficiario di altre prestazioni previdenziali.

Sul punto, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nel corso dell'[audizione del 16 ottobre 2019](#) per l'esame dell'AC 687: "Gli assegni al nucleo familiare presentano un profilo distributivo che si distingue nettamente da quello delle detrazioni. Prendendo la forma di trasferimenti monetari, gli assegni non incontrano il problema dell'incapienza fiscale e, infatti, per i redditi bassi assumono i livelli più elevati, per ridursi poi molto rapidamente al crescere del reddito. Questa struttura distributiva risponde a esigenze diverse rispetto a quelle tutelate dalle detrazioni. Si tratta infatti di un istituto orientato al perseguimento di obiettivi di equità verticale, finalizzato prevalentemente al sostegno delle famiglie che, proprio per la presenza di figli a carico, rischiano di non disporre di un'adeguata capacità di spesa. Benchè la progressiva estensione dei limiti di reddito ha comportato una diffusione degli assegni anche a nuclei con redditi familiari medi e medio-alti rispetto all'impianto emerso dalla riforma della seconda metà degli anni ottanta, e benchè nel tempo la riduzione dei contributi CUAF abbia imposto un parziale finanziamento con fiscalità generale, permangono ancora i tratti originari di un trasferimento verticale di natura previdenziale".

Come detto, all'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 2 si provvede nei limiti delle risorse sopra indicate. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno o mediante l'utilizzo delle predette risorse, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'art. 17, comma 2, della legge 196/2009 ai sensi del quale le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Nel corso dell'esame referente è stato soppresso l'**articolo 3**, disciplinante la *dote unica per i servizi a favore dei figli a carico*).

In merito si ricorda che l'11 giugno 2020, il [Consiglio dei ministri n. 51](#), su proposta della Ministra per le pari opportunità e la famiglia e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, ha approvato il disegno di legge "*Deleghe al governo per l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia*" (anche detto *Family Act*). Il testo delinea la cornice normativa e le scadenze temporali entro le quali il Governo sarà chiamato ad approvare i decreti legislativi di attuazione della delega, con l'obiettivo di sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani e favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile. Come dichiarato dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, riferendosi al provvedimento in esame, l'attuazione del *Family act* parte dall'assegno unico e universale attraverso la piena integrazione dei percorsi svolti dalle Camere e dall'Esecutivo ([seduta di lunedì 15 giugno 2020](#) della Commissione XII della Camera) mentre le norme relative alla dote unica per i servizi, sopresse in Commissione nel corso dell'esame del provvedimento, saranno proposte successivamente all'interno del c.d. *Family act*.

Articolo 3-bis (Clausola di salvaguardia)

L'articolo rende applicabili le disposizioni del provvedimento in esame 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, anche con riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001.

L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 prevede che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale 3/2001 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Articolo 4 (Procedimento per l'adozione dei decreti legislativi)

Ai sensi del comma 1, gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione; decorso tale termine i decreti legislativi possono essere comunque emanati. Se il termine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di cui al presente comma in esame (trenta giorni dalla data di trasmissione) o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Il successivo comma 2 stabilisce che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi delegati, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al provvedimento in esame, e con la procedura di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti

medesimi.



Relazioni allegare o richieste

Si tratta di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, corredata, pertanto, della sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale, prevedendo e disciplinando criteri direttivi generali e più specifici, e provvedendo contestualmente all'abrogazione delle misure previgenti, finalizzando le relative risorse finanziarie alla copertura della nuova misura istituita. La materia trattata sembra pertanto rientrare nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", oggetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

Per alcuni profili potrebbe anche assumere rilievo la materia delle politiche sociali di competenza residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Si considerino ad esempio i principi di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c) d) ed e) (in materia di rilevanza dell'assegno unico ai fini dell'accesso a prestazioni sociali agevolate), nonché all'articolo 2, comma 1, lettere b) (in materia di erogazione dell'assegno anche in presenza di figli maggiorenni in cerca di lavoro presso centri per l'impiego) e-bis) (in materia di possibilità di integrare i requisiti per l'accesso all'assegno unico su proposta dei servizi sociali e sanitari territoriali) e p) (coordinamento con gli interventi di contrasto alla povertà di cui al decreto legislativo n. 147 del 2017). *Al riguardo, si valuti l'opportunità di inserire nel procedimento di adozione dei decreti legislativi forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.*

Cost085	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale