

**Vantaggi, criticità ed implicazioni sistematiche dell'istituendo "Assegno Unico e Universale per Figli a carico"**

*Advantages, criticalities and systematic implications of the "Single and Universal Allowance for Dependent Children"*

di Francesco Pepe – 9 ottobre 2020

**Abstract**

Il contributo intende evidenziare i vantaggi e le criticità, giuridiche e politiche, che comporterà il passaggio da una logica "fiscale" ad una logica "sovvenzionale" nel sostegno pubblico alla "famiglia", laddove l'istituendo "Assegno Unico e Universale per i Figli a carico" dovesse essere attuato nel nostro ordinamento. Si evidenziano, in particolare, le implicazioni sul sistema tributario.

**Parole chiave:** famiglia, imposta personale sui redditi, riforma fiscale, assegno unico e universale per figli a carico

**Abstract**

*The contribution aims to highlight the advantages and critical points, legal and political, which will entail the transition from a "fiscal" logic to a "subsidized" logic of public support to the "family", if the establishment of the "Single and Universal Allowance for Dependent Children" were to be implemented in our system. In particular, the implications on the tax system are highlighted.*

**Keywords:** family, personal income tax, tax reform, single and universal dependent child allowance.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Gli obiettivi dell'istituendo "Assegno Unico e Universale per Figli a carico" (AUUF): unificazione e potenziamento delle misure a sostegno della "famiglia" e contrasto alla "de-natalità". – 2. I vantaggi strutturali del passaggio da una logica "fiscale" ad una logica "sovvenzionale" degli interventi. – 3. (segue): la probabile "spinta" verso un sistema di tassazione "proporzionale" dei redditi (*flat-tax*): vantaggi giuridici e problemi politici. – 4. (segue): la probabile "selettività" dell'intervento: limiti e rischi. – 5. Quali condizioni per una effettiva e fruttuosa attuazione dell'AUUF?

1. Dopo l'approvazione alla Camera, il progetto di legge delega per l'introduzione del cd. "Assegno unico e universale per figli a carico" (in prosieguo: "AUUF") si appresta ad essere discusso anche in Senato (Atto Senato n. 1892, XVIII Legislatura, in prosieguo "DDL": <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49785.htm>). La

trasversale convergenza delle forze politiche nel primo ramo del Parlamento rende improbabili ulteriori modifiche, cosicché il testo attualmente in esame già si presta ad essere oggetto di un primo commento.

L'intervento normativo *in itinere*, come noto, si pone un duplice obiettivo (cfr. la Relazione alla proposta di legge delega, presentata alla Camera il 4 giugno 2018, Atto Camera n. 687, XVIII Legislatura: <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=687>), ossia: (i) un obiettivo *immediato*, "riordinare e potenziare le misure di sostegno economico per i figli a carico e a favorire la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità", attesa l'esiguità e la frammentazione dei benefici (fiscali e non) attualmente esistenti, con molteplici effetti sperequativi; (ii) un obiettivo *mediato*, espressivo della vera *ratio* del progetto, ossia frenare il drastico calo della natalità in Italia, fenomeno che, se non contrastato adeguatamente – come dimostrato da ampi studi demografici (su tutti, si rinvia a ROSINA, Perché dobbiamo preoccuparci della crisi demografica, in *lavoce.info*, 14 giugno 2016; ID., Allarme caduta delle nascite, il calo aumenta sempre di più, 30 giugno 2020; ID., Conseguenze secolari da una demografia sbilanciata, in *lavoce.info*, 21 luglio 2020) – provocherà in futuro gravi ed irrimediabili squilibri nelle finanze pubbliche.

A tali fini, si è scelto di far confluire tutte le misure esistenti in una misura *unica*, appunto l'AUF, diversamente declinata a seconda delle situazioni (assegno "standard", assegno "maggiorato" per madri minorenni e figli disabili, assegno "ridotto" per figli maggiorenni di età non superiore a 21 anni, impegnati in un percorso di studi o in cerca di occupazione: cfr. art. 2, co. 1, lett. a), b), c), d) del DDL), indipendente da altri eventuali sussidi, ad esempio a carattere regionale (art. 1, co. 2, lett. h) del DDL) e compatibile con la fruizione del "reddito di cittadinanza" (art. 1, co. 2, lett. d) del DDL).

In una prospettiva generale, una simile linea di intervento non può che accogliersi positivamente. Anche prescindendo dai dubbi circa l'idoneità della proposta a realizzare *davvero* la sua finalità politica "ultima" (il contrasto al cd. "inverno demografico" italiano) – dubbi legati al diverso "peso" che ciascuno dà, quando tratta di scegliere per la "genitorialità", al fattore economico rispetto agli altri fattori in gioco (sul punto. cfr. *infra*, par. 5) – che il sistema degli interventi in favore dei nuclei familiari necessiti di una *razionalizzazione* è pacifico (da ultimo, per ampi riferimenti, FARRI, Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia, in *Riv. dir. trib.*, 2016, I, 89 ss.).

Quel che si può dire è che, rispetto ai suddetti obiettivi (che costituiscono il *benchmark* su cui giudicare la riforma), se molti sono i pregi della misura in esame, non pochi appaiono anche i profili di criticità e – soprattutto – significative sono le possibili implicazioni sul sistema tributario. Procediamo con ordine.

2. Innanzitutto, deve registrarsi con favore la scelta di utilizzare, nell'ottica del sostegno economico alle famiglie, lo strumento "*sovvenzionale*" in luogo di quello propriamente "fiscale". Di agire cioè sul fronte della *spesa pubblica* e non su quello (della riduzione) delle imposte. Vero è che una simile tendenza era – per così dire –

“nell’aria”: proposte in tal senso erano già state in passato avanzate (cfr. ad esempio, DINICOLA, PALADINI, Per un’Irpef più equa, in *lavoce.info*, 3 marzo 2015), e sulla stessa linea si pone sostanzialmente l’introduzione di “franchigie di imposta” tarate sulla composizione familiare (*no tax area*) con diritto di alla percezione di “imposte negative” in caso di incapienza (ad esempio, GIOVANNINI, Famiglia e capacità contributiva, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, 230 ss.; o il cd. “Fattore famiglia”, proposto per lungo tempo dal Forum Nazionale delle Associazioni familiari, poi abbandonato: FORUM ASSOCIAZIONI FAMILIARI, Il fattore famiglia, doc. 14 maggio 2012, [http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm06/documenti\\_acquisiti/II%20Fattore%20Famiglia.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm06/documenti_acquisiti/II%20Fattore%20Famiglia.pdf)): come noto, le “imposte negative” – seppur così definite – rappresentano pur sempre *sussidi* a carico dello Stato, ancorché fruiti *in occasione* del prelievo (LUPI, Zanardi: imposta negativa, sussidio e difficile valutazione della povertà, in *giustiziafiscale.com*, 15 giugno 2013). Ed è sotto questo profilo che va intesa la possibilità, prevista dal DDL, di corrispondere l’AUUF, oltre che in forma di erogazione mensile (in perfetta aderenza alla logica sovvenzionale), anche sotto specie di “credito di imposta” (cfr. art. 1, co. 2, lett. g) del DDL); una modalità – questa – da intendersi come destinata ad essere impiegata solo da quei contribuenti (essenzialmente soggetti passivi IVA in regime ordinario), tenuti al versamento *mensile* di imposte e/o contributi.

In ogni caso, il *formale* “distacco” delle misure “per la famiglia” dall’area della fiscalità – intrapreso dall’AUUF – appare decisamente più adeguato all’attuale contesto ordinamentale, per una serie di ragioni.

In primo luogo, perché eviterebbe le *storture* che normalmente generano i vari meccanismi di “adattamento” dell’IRPEF alla composizione del nucleo familiare finora proposti (quoziente familiare “alla francese”, *splitting* “alla tedesca”, o il “fattore famiglia”: su cui, *ex multis*, SACCHETTO, (a cura di), La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati, Soveria Mannelli, 2010; TURCHI, La famiglia nell’ordinamento tributario. Parte seconda. Tra favore e limiti del sistema, Torino, 2015). È nota la tendenza di molti degli odierni sistemi di *personal income tax* – alimentata dalla internazionalizzazione dell’economia (già TREMONTI, La fiscalità del terzo millennio, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1998, I, 83 ss.; TANZI, Globalization, tax competition by the future of tax system, in V. Uckmar, Corso di diritto tributario internazionale, Padova, 1999, 39 ss.; ID., Lo Stato nel XXI secolo, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2001, I, 322 ss.; ID., Globalizzazione e sistemi fiscali, Arezzo, Banca Etruria/Studi e ricerche, 2002; CIPOLLINA, I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale, Milano, 2003) e dalla connessa “mercattizzazione” delle fattispecie reddituali (in questi termini, DAGAN, International Tax Policy. Between Competition and Cooperation, Cambridge University Press, 2018, 23 ss.) – verso l’“erosione” delle basi imponibili (“erosione” frutto della moltiplicazione dei regimi sostitutivi nei confronti delle fonti reddituali “mobili”, più esposte alla competizione fiscale internazionale: TREMONTI, La crisi dell’imposizione personale progressiva e gli strumenti giuridici utilizzati ed utilizzabili, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1984, I, 89 ss.; ID., Una nota di politica fiscale: la crisi dell’Irpef e la questione della

progressività. Il caso dell'Italia, in Riv. dir. fin. sc. fin., 1999, I, 3 ss.). L'eventuale innesto – oggi – delle summenzionate misure (quoziente familiare, *splitting*, ecc...) su redditi non più “globali”, ma “limitati”, complice la progressività del prelievo, altro non farebbe infatti che amplificare la già presente *distorsività* e *selettività* di tali tributi; quella per cui – ad esempio – la progressività IRPEF finisce oggi per ricadere in modo pressoché esclusivo sui redditi di lavoro dipendente e sul ceto medio, ossia “su quelle classi che avrebbero bisogno di beneficiare degli effetti redistributivi di un sistema progressivo, piuttosto che finanziare la redistribuzione” (così, CARPENTIERI, L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento tributario italiano, Roma, 2012, 60; ma si veda anche STEVANATO, Dalla crisi dell'Irpef alla flat-tax. Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito, Bologna, 2017; BORIA, Il nuovo patto fiscale tra lo Stato e i cittadini. Un progetto legislativo, Napoli, 2016, 22-23; tra gli economisti, LIBERATI, SCIALÀ, L'ingiusta progressività dell'Irpef, in lavoce.info, 16 gennaio 2015).

In secondo luogo, lo spostamento della tutela della famiglia sul versante della *spesa* avrebbe poi un ulteriore vantaggio: realizzare una *sostanziale tutela del “minimo vitale”*, senza incappare nei problemi che – almeno in Italia – solleverebbe la previsione di una *no tax area* (ipotizzata ad esempio da BORIA, op. ult. cit., 45-47); ciò che, in fondo e da sempre, impedisce la riduzione delle aliquote relative agli scaglioni di reddito più bassi: assicurare *pragmaticamente* un qualche prelievo anche nei confronti di quei soggetti che, evadendo, abbattono “dall'alto” l'imponibile e che, per i noti *deficit* operativi dell'amministrazione finanziaria, spesso sfuggono all'accertamento (LUPI, Aliquota minima ed evasione: un intreccio perverso, in [giustiziafiscale.com](http://giustiziafiscale.com), 20 febbraio 2012).

In terzo luogo, la sostituzione della miriade di interventi “per la famiglia” (di natura fiscale e assistenziale, ordinari e straordinari) con una misura *sovvenzionale* appunto “unica” e (salvo ciò che si dirà *infra*, par. 4) “universale” appare positiva anche da due ulteriori punti di vista: dal punto di vista del *welfare state*, che risulterebbe più efficace e, nel contempo più equo nel sostegno alle famiglie, atteso che il sussidio (ove fornito *sub species* sovvenzionale) finalmente raggiungerebbe anche coloro che – per l'essere ad esempio disoccupati, o a bassa redditività, dunque “incapienti” – sono oggi paradossalmente esclusi da ogni beneficio; nonché, dal punto della *accountability* (anche “istituzionale”: cfr. art. 1, co. 2, lett. *h*) del DDL): la confluenza del sostegno pubblico alla famiglia in una *unica* misura rende infatti la *qualità* e la *quantità* dell'impegno pubblico in favore della famiglia (e le eventuali modifiche) *immediatamente percepibili dall'elettorato*, quindi più esposte al controllo ed al giudizio politico di quest'ultimo. Ma non solo.

**3.** L'abbandono del sostegno familiare “per via *fiscale*”, da taluno ancor oggi auspicato (per tutti FARRI, Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia, Milano, 2018, spec. 168, ad esempio, il sostegno fiscale alla famiglia, pur fungendo solo da “ausilio sussidiario” di un sistema più articolato, comprensivo di interventi anche in aree extra-

tributarie, sarebbe comunque una “condizione *necessaria*” ancorché “non sufficiente”) e la sua collocazione *esclusivamente ed interamente* sul binario delle forme di *sovvenzione diretta*, può dar luogo ad un ulteriore vantaggio, sebbene *indirettamente*, per una ragione connessa all’impatto che l’AUUF potrebbe avere sulla possibile evoluzione del sistema impositivo reddituale.

Che la sua introduzione possa avere implicazioni di carattere *sistematico* nell’ordinamento tributario è un fatto di cui è ben conscio lo stesso legislatore, atteso che il superamento o la soppressione delle varie detrazioni fiscali per carichi di famiglia (allo stato le uniche vere forme di sostegno fiscale alla famiglia, attuative dell’art. 29 Cost.: in tal senso, da ultimo, Corte cost., sent. n. 120/2020, p. 4.3), oltre a costituire passaggio cardine per il finanziamento della misura (art. 3, co. 2 del DDL), è previsto avvengano solo “*nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale*” (così, art. 3, co. 1, lett. *b*) del DDL). Il che è corretto ed in un certo senso ovvio sotto diversi punti di vista.

In primo luogo, l’espunzione dall’IRPEF di tutti quegli elementi della fattispecie tesi ad adeguare il prelievo alla situazione ed alle spese “familiari”, in favore di una misura sovvenzionale unica, finisce per privare tale imposta dell’ultimo vero residuo di “personalità”, rendendone così la struttura “progressiva” – già fortemente minata nella sua “ragionevolezza” dalla cennata “erosione” dell’imponibile (su cui *retro*, par. 2) – ancor meno accettabile ed “equa”. È infatti osservazione diffusa tra gli studiosi quella per cui *personalità, globalità e progressività* sono connotati pur in diversa misura interconnessi sul piano della razionalità “interna” del prelievo (su tutti, FEDELE, Imposte reali ed imposte personali nel sistema tributario italiano, in Riv. dir. fin. sc. fin., 2002, I, 458 ss.; ID., Uscire dal vicolo cieco: quali gli strumenti fiscali?, in Rass. trib., 2020, 303 ss.), ed il venir meno di uno di essi fa sì che gli altri possano dar vita a *distorsioni e sperequazioni* nel riparto dei carichi pubblici, risultando così sempre meno giustificati in termini giuridici, economici e – di riflesso – sociali (CARPENTIERI, 2012, L’illusione della progressività, cit., spec. 58 ss.; STEVANATO, Dalla crisi dell’Irpef alla flat-tax, cit., spec. cap. 4).

Ebbene, se così è, allora la realizzazione dell’AUUF (per come ipotizzata nel DDL) potrebbe rendere il superamento dell’IRPEF “personale e progressiva” a beneficio di *un sistema di imposte “cedolari”, proporzionali e reali, differenziate per fonte* – quelle che oggi (con lessico forse improprio, ma oramai consueto) sono dette “*flat taxes*” – sempre più necessitato (ed auspicato da STEVANATO, Dalla crisi dell’Irpef alla flat-tax, cit.; e da BORIA, Il nuovo patto fiscale, cit., 41 ss.). Esito che, se risolverebbe – sul piano *giuridico* – un grande e “storico” limite della “fiscalità familiare” italiana, dall’altro però finirebbe per sollevare – sul piano *politico* – una delicata questione.

Da un lato – *nella specifica ottica della “fiscalità familiare”* (al netto di ogni valutazione, etica e politica, sul sistema di imposizione “*flat*”) – un’imposizione reddituale *proporzionale* cancellerebbe infatti tutti quei profili di criticità e di sperequazione che la combinazione “*tassazione separata*” dei familiari (incentrata sulla *singola persona* quale unica “unità impositiva” costituzionalmente legittima, cfr.

*ex multis* Corte cost., sent. n. 179/1976) e “tassazione *progressiva*” notoriamente genera, in specie a danno delle famiglie cd. monoreddito; criticità da sempre segnalate in dottrina (*ex multis*, per riferimenti, TURCHI, La famiglia nell’ordinamento tributario. Parte prima. I modelli di tassazione dei redditi familiari, Torino, 2012, 117 ss.; GIOVANNINI, Famiglia e capacità contributiva, in Riv. dir. trib., 2013, I, 221 ss., spec. 228-230) e giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 179/1976, spec. p. 14; sent. n. 76/1983, spec. pp. 7 e 8; sent. n. 266/1983; sent. n. 358/1995), invero ignorate dal legislatore (si pensi all’art. 19 l. delega n. 408/1990, mai attuata). Venendo meno la progressività del prelievo, la diversa distribuzione tra i coniugi delle rispettive quote di “reddito familiare” risulterebbe infatti del tutto ininfluenza sul carico fiscale dei familiari, sia individuale che complessivo.

Dall’altro lato, però, affiora prepotentemente un interrogativo *politico*: come conciliare una simile “spinta” sistematica con la volontà espressa dal Ministro on. Roberto Gualtieri (in tal senso l’intervento al Meeting di Rimini del 21 agosto 2020) di riformare l’IRPEF introducendo addirittura una “progressività lineare”? I due interventi appaiono infatti – da un punto di vista *giuridico* e *strutturale* – difficilmente conciliabili: come può sposarsi una *accentuazione* della progressività (una aliquota progressiva “lineare” impatta infatti su *tutta* la base imponibile complessiva, anche sui livelli “inferiori”, diversamente dall’attuale meccanismo degli “scaglioni”), con un prelievo ad oggi “parziale” nell’oggetto e che – con l’AUUF – sarebbe per di più “depurato” dei più significativi elementi di “personalità” (dunque sempre più “reale”)? Certo, una simile possibilità potrebbe ammettersi previa *re-capture* legislativa degli imponibili “erosi”, ergo con il ripristino di una IRPEF “universale” e l’eliminazione dell’intera selva di “cedolari” e *tax expenditures* oggi operanti (come proposto, ad esempio, da NANNICINI, DILI, Nuova Irpef, stop a regimi speciali e nuovi scaglioni, in Il Riformista, 18 settembre 2020). Ciò tuttavia – se non accompagnato da una forte *semplificazione* amministrativa, nonché da un sostanziale abbassamento del prelievo medio sui redditi – rischia di produrre una perdita di gettito netta, in termini sia “fuga” di capitali (attratti da regimi esteri più “competitivi”) che di evasione fiscale; eventualità – quest’ultime – non a caso al cui contrasto sono rivolti proprio regimi sostitutivi e prelievi alla fonte (cfr. STEVANATO, Fondamenti di diritto tributario, Milano, 2019, 140-142, 146 ss.).

In assenza di simili (ed improbabili, secondo PADULA, Forfait e imposte sostitutive: il riordino è una missione impossibile, in Il Sole 24 Ore, 7 settembre 2020, 3) interventi, per poter realizzare concretamente l’AUUF senza “distorcere” il sistema, si dovrebbe dunque, *medio tempore*, far accettare all’elettorato l’idea di una riforma fiscale in senso “*flat*”, nonché – ed ancor prima! – far comprendere ad esso altresì un fatto agli studiosi già noto: che la progressività non è (e non deve necessariamente essere) connotato di *ciascun* tributo, bensì del “sistema tributario” (art. 53, co. 2 Cost.), e che essa può essere raggiunta anche *per altre vie*, ad esempio, attraverso una rimodulazione del rapporto tra imposizione sui redditi e sui consumi (in tal senso, ad esempio, CARPENTIERI, L’illusione della progressività, cit., 165 ss.), ovvero mediante l’innesto in un sistema di imposizione “*flat*” di esenzioni, deduzioni e

detrazioni accuratamente “dosate” (STEVANATO, Dalla crisi dell’Irpef alla flat-tax, cit.), o in chiave più articolata ( FEDELE, Uscire dal vicolo cieco, cit., 303 ss.).

Tutto questo, però, sembra ad oggi estremamente complicato ed improbabile, considerato che l’attuale maggioranza di governo difficilmente accetterà di farsi carico di un intervento che da sempre rappresenta il “cavallo di battaglia” (politico e mediatico) del principale partito di opposizione (Lega).

4. Un profilo dell’AUUF da valutare con estrema attenzione, e che potrebbe rendere la misura addirittura *controproducente* rispetto alla sua stessa ragion d’essere (e finanche con la sua stessa denominazione!) è – poi – *l’aggancio del beneficio all’ISEE*, formalmente condizionante solo il *quantum* dell’assegno (in tal senso, l’art. 1, co. 2, lett. *b*) del DDL), ma – come si dirà – sostanzialmente destinato ad incidere anche sull’*an* della sua fruizione (non essendo *testualmente* esclusa l’eventualità, in presenza di determinate condizioni, di ammettere criteri che portino anche ad un *quantum* pari a zero).

Deve preliminarmente rammentarsi come, nel passaggio in Commissione della Camera, l’originario progetto di legge (a firma Delrio, Lepri e altri) abbia subito una profonda e sostanziale rivisitazione. In particolare, *da un lato*, è venuta meno la “clausola di salvaguardia” che impediva una riduzione dei benefici per la singola famiglia nel passaggio dal vecchio al nuovo regime (l’art. 2, co. 1, lett. *o*) dell’originario progetto di legge prevedeva infatti “meccanismi compensativi” tesi ad evitare un simile rischio, disposizione poi eliminata in sede di Commissione); *dall’altro*, si è abbandonata l’espressa indicazione nella delega dell’entità (massima) dell’assegno (art. 2, co. 1, lett. *a*) e *b*) del progetto di legge originario), legando “a doppio filo” – ma diversamente forse non poteva essere, art. 81 Cost. alla mano! – la sorte dell’assegno ed il suo importo alle risorse finanziarie disponibili, attinte (in prima battuta) dalla soppressione delle varie misure “familiari”, fiscali e non, oggi esistenti (art. 3, co. 1 del DDL), e (in seconda battuta) da nuove risorse eventualmente stanziare *ad hoc*, ad esempio in sede di future leggi di bilancio (art. 3, co. 2 del DDL). *Salvo ulteriori finanziamenti* (su cui cfr. *infra*, par. 5), il legislatore delegato si troverà perciò dinanzi alla seguente alternativa: o *(i)* garantire *a tutti* l’AUUF, rendendolo cioè *davvero* “universale”, ma – *a parità delle attuali risorse* – riducendone grandemente l’entità, con inutile (per le famiglie) e dannosa (per le casse pubbliche) “polverizzazione” del beneficio (vanificandone così anche la *ratio* di incentivo alla genitorialità); o *(ii)* rendere l’AUUF *davvero incisivo sulla vita economica familiare*, potenziandone l’importo per ciascun nucleo familiare, ma – in tal prospettiva – *inevitabilmente limitandone la platea degli aventi diritto*, appunto (come previsto) in funzione dell’ISEE o di suoi elementi.

È evidente come quest’ultima opzione appaia la più probabile, non solo alla luce del principio di “gradualità” che connota la riforma (art. 1, co. 1, terzo periodo, art. 2, co. 1, lett. *h*) ed art. 3, co. 1, lett. *a*) e *b*) del DDL), ma anche dalla *razionale* esigenza, propria di ogni forma di sovvenzione, di essere almeno in un certo grado “selettiva”, stante – come detto – la *scarsità delle attuali risorse* (allo stato, mancherebbero infatti

circa 10 miliardi di euro di coperture: v. MELIS, Assegno unico per la famiglia e nuova Irpef: le prime mosse, in *Il Sole 24 Ore*, 7 settembre 2020, 2). In tale circostanza, l'assegno potrebbe ancora dirsi – sì – “universale”, ma non più nel senso (fatto proprio dalla proposta originaria) di “spettare a tutti”, bensì (molto più banalmente) di *non essere più limitato ad alcune categorie di lavoratori*.

L'aspetto più critico di tale sistema è però un altro: è che *ciò determinerà inevitabilmente un “rimescolamento” dei benefici tra i vari nuclei familiari*, con il risultato di ritrovarsi – divenuto operativo l'AUUF – con *famiglie “che vincono”* (essenzialmente quelle ad oggi escluse dal circuito dei precedenti benefici, ad esempio le “partite IVA” con gli assegni per il nucleo familiare) e *famiglie “che perdono”* (buona parte di quelle che invece, attualmente, in questo circuito sono inserite).

Certo, tutto dipende da dove il governo, in sede di attuazione della delega, deciderà di fissare l'“asticella” dell'ISEE (o delle sue componenti eventualmente prescelte), ma che si determinerà un simile effetto è indubitabile (in tal senso, cfr. BAZZOLI, MARZADRO, PIERI, Quattro scenari per l'assegno unico per i figli, in *lavoce.info*, 24 luglio 2020,), con la conseguenza – per chi ha proposto e per chi realizzerà la misura e come sempre avviene quando si “toccano” le *tax expenditures* – di andare incontro ad un possibile ed elevatissimo “costo politico”, in termini di consenso elettorale e mediatico (cfr. GIANNINI, MARÈ, Se si apre il vaso di Pandora delle spese fiscali, in *lavoce.info*, 12 novembre 2019,).

5. Alcune brevi considerazioni finali: l'esplicito obiettivo dell'AUUF è – come accennato in premessa – fornire un concreto *incentivo alla natalità*, che metta cioè coloro che già *desiderano* un figlio (o *un altro* figlio), ma al quale oggi “rinunciano” per motivi *economici*, in condizioni (un po'...) migliori per poterlo eventualmente avere.

Ora, la capacità dell'AUUF di realizzare questo scopo dipende da tanti elementi, ovviamente non tutti “governabili” dai decisori politici (si pensi al fattore etico, culturale o religioso). In tal senso, l'assegno si limita ad operare sull'unico fattore effettivamente suscettibile di intervento politico: quello *economico*. Anche quest'ultimo, però, per poter funzionare richiede un contesto adeguato, un “terreno fertile” che lo metta nella condizione di incidere *davvero* (ed in termini positivi) sul comportamento delle persone; un “terreno” che – a sommosso avviso di chi scrive – può divenire tale solo a determinate condizioni.

In primo luogo, l'AUUF deve *essere* e deve *apparire* un intervento “strutturale”, *destinato a non venir meno (o ad essere ridotto) in futuro*. Anche il solo sospetto che possa trattarsi della ennesima sovvenzione “occasionale” o “a termine” ne vanificherebbe infatti – come è intuibile – del tutto l'efficacia, un simile beneficio essendo infatti da valutare per i potenziali interessati *in una prospettiva di lungo (se non lunghissimo!) periodo*. Sarebbe quindi utile interrogarsi su come assicurare istituzionalmente e giuridicamente (nonché “costruire” mediaticamente) una tale “percezione sociale” dell'AUUF (in generale, sull'inutilità in tale ottica di misure *una*



*tantum*, cfr. CASARICO, DEL BOCA, PROFETA, I bambini non nascono sotto un Fertility day, in *lavoce.info*, 2 settembre 2016).

In secondo luogo, si dovrebbe agire per creare “a monte” un *contesto economico favorevole al lavoro*, per una semplice (ed altrettanto intuitiva) ragione: la scelta per la genitorialità (anche se ardentemente desiderata...) difficilmente la si compie senza la disponibilità di un’abitazione e – soprattutto – senza un lavoro con prospettive non (troppo) incerte. Questi elementi appaiono anzi condizioni *primarie ed imprescindibili*, in mancanza delle quali è lecito dubitare che l’AUUF – *da solo* – possa servire a qualcosa (se non come sorta di ulteriore forma di “assistenza sociale” alle difficoltà sociali ed economiche di chi *già ha figli*, ma nulla più...). *Occorre perciò innestare l’AUUF in un quadro (anche) di politiche attive del lavoro e di espansione dei “servizi alla famiglia”*; altrimenti detto, incentivi al lavoro, alla casa, diffusione di servizi alla famiglia, da un lato, ed incentivi economici alla genitorialità, dall’altro, sono misure che vanno cioè di pari passo, ognuna avendo bisogno dell’altra, ognuna potenziandosi con l’altra: *simul stabunt, simul cadent* (cfr. ALBERTINI, ROSINA, Riecco il bonus bebè, un’arma spuntata per la natalità, in *lavoce.info*, 17 maggio 2016).

In terzo luogo, benché possa suonare paradossale e contro-intuitivo, dovrebbe ipotizzarsi una “scala” di quantificazione dell’assegno *inversa rispetto al numero dei figli*, concentrando gli assegni di maggior consistenza – ad esempio – sui primi due figli, per poi ridurne gradualmente l’importo per ogni figlio successivo. Se infatti il problema da risolvere è invertire il *trend* demografico complessivo, allora – *data la scarsità delle risorse* – appare più razionale impiegare queste ultime per fornire un incentivo economico maggiore in relazione ai primi “passi” nella costruzione di una famiglia; un incentivo cioè nel passaggio – per così dire – “da zero ad uno” (o “da uno a due”), solitamente quello più difficile, ma anche il più importante ed efficace nel contrasto agli squilibri demografici (in tal senso, molto chiaramente, LUPPI, ROSINA, È poco fertile il terreno delle politiche familiari italiane, in *lavoce.info*, 9 novembre 2018).

Infine, ed in diretta conseguenza di quanto sopra, imprescindibile è lo *stanziamento (immediato) di ingenti risorse*, non solo per realizzare l’AUUF e renderlo realmente incisivo sull’economia e sulle scelte di vita delle persone, ma anche per implementare *in parallelo* gli altri interventi di cui sopra. Non sembra ci si possa permettere infatti – in tal campo – una “riforma monca” (magari ennesimo frutto di una gradualità “all’italiana”, per cui l’intervento nato come “transitorio” finisce poi per diventare regime “definitivo”...), perché semplicemente *non funzionerebbe*. O si attua davvero una politica per le famiglie “a 360°”, o si rischia di spendere risorse senza ottenere risultati (sul cd. *Family Act*, di cui l’AUUF è fondamentale “tassello”, cfr. SARACENO, Family act, un punto di partenza, in *lavoce.info*, 15 giugno 2020).

Potrebbe dirsi – metaforicamente parlando – che l’edificio giuridico della fiscalità e delle misure sociali ed assistenziali in favore della famiglie appare oramai cadere a pezzi da ogni lato, per *insufficienza, inefficacia, inefficienza, iniquità ed inutilità*. La “casa” istituzionale e normativa nella quale le famiglie italiane oggi vivono necessita

cioè di una *ristrutturazione urgente*. Come esperienza mostra, però, non si avviano lavori di ristrutturazione senza disporre *sin dall'inizio* di tutte le risorse necessarie per portarli a termine. Il rischio infatti è di non realizzare la casa “nuova” e, nel contempo, di non poter più rientrare in quella “vecchia”, finendo per vivere in strada ed in condizioni di estrema difficoltà.

Così potrebbe accadere anche per le future politiche familiari: senza un reale, consistente ed *immediato* impegno *politico, istituzionale e finanziario* tutt'altro che improbabile appare la prospettiva (pur occultata dal paravento della “gradualità” delle riforme...) di perdere *subito* le attuali misure in favore della famiglia, senza arrivare mai a godere dei *futuri* (vagheggiati) nuovi e maggiori (?) benefici. Un'eventualità, questa, che – oggi, in piena crisi sanitaria, economica ed occupazionale – le famiglie italiane, ed anzi l'intero Paese, decisamente non possono permettersi.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Sul tema della famiglia nell'ambito del nostro sistema tributario, si veda, oltre alle opere già citate nel testo:

CERNIGLIARO DINI, Famiglia nel diritto tributario, in Dig. IV, disc. priv., sez. comm., Agg., Torino, 2007, 386 ss.

FILIPPI, Famiglia – VII) Diritto tributario, in Enc. giur. Treccani, XV, Roma, 1989

GRIPPA SALVETTI, Famiglia nel diritto tributario, in Dig. IV, disc. priv., sez. comm., vol. V, Torino, 1990, 476 ss.

GRIPPA SALVETTI, Famiglia (dir. trib.), in Diz. dir. pubbl. diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 2437 ss.

Sulla opportunità di dar rilievo alle spese familiari, ai fini fiscali, attraverso una riduzione del prelievo nel contesto della famiglia:

MOSCHETTI, Capacità contributiva, in Enc. giur. Treccani, VI, Roma, 1988, 12

TOSI, Considerazioni sul regime fiscale della famiglia: discriminazioni a danno delle famiglie monoreddito, prospettive di riforma e problematiche di ordine costituzionale, in Rass. trib., 1988, I, 353 ss.

Sull'impresa familiare nel diritto tributario, si veda:

BRACCINI, I rapporti economici familiari nel diritto tributario, ed. provv., Bologna, 1979

FANTOZZI, Impresa familiare (dir. trib.), in Noviss. Dig. it., App. IV, Torino, 1983, 94.

Sul problema relativo alla scelta dell'“unità impositiva” nella tassazione reddituale, si veda, tra gli economisti:

BOSI, GUERRA, I tributi nell'economia italiana, Bologna, 2010, 66 ss

LECCISOTTI, PEDONE, Istituzioni di scienza delle finanze, Torino, 2002, 128 ss.

LONGOBARDI, *Economia tributaria*, McGraw-Hill, Milano, 2005, 167 ss.  
STIGLITZ, *Economia del settore pubblico*. Vol. 2. Spesa e imposte, Milano, 2004, 263

Sulla sentenza della Corte cost., n. 179/1976, si veda:

DE MITA, La illegittimità costituzionale dei c.d. «cumulo», in *Dir. prat. trib.*, 1976, II, 337

FEDELE, «*Possesso*» di redditi, capacità contributiva ed incostituzionalità del cumulo, in *Giur. cost.*, 1976, 2159

GALLO, Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1977, I, 92 ss.

GRANELLI, Finalmente abolita la... «tassa di maritaggio», in *Boll. trib.*, 1976, 1172 ss.

GRIPPA SALVETTI, Cumulo dei redditi e Costituzione, in *Foro it.*, 1976, 2530-2535

PERRONE, Il cumulo dei redditi, il principio della capacità contributiva e la progressività del sistema tributario, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1977, II, 113

Sulla famiglia quale unità suscettibile di generare “economie interne”, dunque espressiva di una maggiore capacità contributiva, cfr., in particolare:

GALLO, Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1977, I, spec. 92, 95.

Per una considerazione *unitaria* del gruppo familiare, senza tuttavia una sua elevazione ad autonomo soggetto passivo d'imposta, si veda:

SCALINCI, *Il tributo senza soggetto*. Ordinamento e fattispecie, Padova, 2011, ove si ipotizza la possibilità di un concorso alle spese pubbliche in ragione di manifestazioni di “ricchezza” prive di legami soggettivi specifici (per l'appunto, tributi “senza soggetto”), attuate da chi, pur avendo il potere-dovere “di disporre” di tale ricchezza (nell'interesse altrui), non ne ha tuttavia la “disponibilità” (nell'interesse proprio). A tal riguardo, l'Autore parla di “intermedi reali”, ossia situazioni giuridicamente rilevanti non subiettivizzate che, seppur partecipate da diversi soggetti, sono considerati gli unici “enti” cui riferire una specifica attitudine alla contribuzione: ad es., il consolidato nazionale, i distretti produttivi, i patrimoni destinati ad uno specifico affare, i *trust*, nonché – appunto – la “famiglia” (ivi, 437 ss.); famiglia che – a differenza delle altre fattispecie – sarebbe l'unico “intermedio reale” *naturale*, non creato artificialmente dall'ordinamento giuridico, ma preesistente ad esso. In questa prospettiva si propone la considerazione, in termini unitari ed in via non-opzionale, della “famiglia” ai fini reddituali, senza imporne una soggettivizzazione, ma individuando semplicemente nei suoi membri “apicali” (coniugi/genitori) i concreti responsabili-prestatori dell'obbligazione tributaria (ivi, 440).

Sull'apprezzamento della appartenenza ad una "famiglia", da parte sia delle tradizionali politiche familiari in Italia che dello stesso ordinamento tributario, in termini latamente "negativi" (come un "peso" da "compensare" con deduzioni o detrazioni per "carichi di famiglia" o con sovvenzioni ed "aiuti"), nonché sull'anacronismo di una simile visione – incapace di valorizzare i punti di forza dell'istituzione familiare, in specie la creazione di cd. "beni relazionali" – si veda la ricerca di DONATI, Quali politiche familiari in Italia? Il Piano nazionale e la proposta del family mainstreaming, in Donati (a cura di), La famiglia in Italia. Sfide sociali ed innovazioni nei servizi, Vol. I. Aspetti demografici sociali e legislativi, Roma, 2012, spec. 16-17.

Sul tentativo di introduzione nel sistema IRPEF del cd. "quoziente familiare" da parte dell'art. 19 l. delega n. 408/1990 (rimasta inattuata), si veda:

GRIPPA SALVETTI, Note in margine alla legge delega sull'introduzione del quoziente familiare, in Riv. dir. trib., 1991, I, 473 ss.

VISCO, Razionalità ed effetti dell'introduzione del quoziente familiare, in Riv. dir. trib., 1991, I, 26 ss.

CAPOZZI, La famiglia nella riforma Irpef, in Riv. dir. trib., 2005, I, 355