

**Prime avvisaglie di una revisione dell'IRPEF: l'assegno unico e universale come *silver bullet* per il sostegno a (tutte) le famiglie con figli?**

*First signs of a personal income tax review: the unique and universal check as silver bullet for the support of (all) families with children?*

di Loredana Carpentieri - 5 gennaio 2021

### **Abstract**

Con il D.Lgs. n. 230/2021, emanato in attuazione della delega conferita al Governo con L. 1° aprile 2021, n. 46 nel marzo 2022 entrerà in vigore l'assegno unico universale, strumento al quale il legislatore fiscale ha inteso attribuire la funzione di razionalizzare finalmente le misure di sostegno pubblico alle famiglie con figli: il suddetto assegno unico è infatti destinato a sostituirsi alle congerie di misure di dubbia efficienza attualmente presenti, sempre a sostegno della natalità, nel nostro sistema fiscale. Oggetto di questo contributo è una prospettazione dei vantaggi e delle criticità di una misura che interviene a sostegno della natalità, trascurando però ancora una volta i moniti del giudice costituzionale sui temi della fiscalità delle famiglie monoreddito.

**Parole chiave:** IRPEF, riforma fiscale, tassazione della famiglia, misure fiscali di sostegno alla natalità, assegno unico e universale per figli a carico

### **Abstract**

*With the legislative decree n. 230/2021, issued in implementation of the law no. 46 of 1 April 2021, the single universal allowance will come into force in March 2022. It's a tool to which the tax legislator intended to finally rationalize the public support measures for families with children: the single allowance is in fact intended to replace the mass of measures of dubious effectiveness currently present, always in support of the birth rate, in our tax system. The subject of this contribution is a prospect of the advantages and criticalities of a measure that intervenes in support of the birth rate, but once again neglecting the warnings of the constitutional judge on the issues of taxation for single-income families.*

**Keywords:** *personal income tax, tax reform, family taxation, tax measures to support the birth rate, single and universal allowance for dependent children*

**SOMMARIO:** **1.** La prossima entrata in vigore dell'assegno unico e universale. - **2.** Le attuali misure di sostegno alle famiglie con figli a carico e i loro limiti. - **3.** Gli elementi costitutivi del nuovo assegno unico e universale. - **4.** Luci e ombre di uno strumento normativo "egoistico" (che tutela la natalità più che la famiglia). - **5.** Il principio universalistico alla base del nuovo assegno unico e i possibili profili di criticità.

1. Dagli anni '80 si discute dell'introduzione, nel nostro sistema fiscale, di adeguate misure fiscali di sostegno alla famiglia e alla natalità, anche facendo riferimento alle esperienze di altri Paesi – come il Regno Unito e la Germania – nei quali le misure a sostegno dei figli non solo prescindono dalla condizione occupazionale dei genitori ma si cumulano con gli altri interventi di sostegno alla povertà.

Con legge delega n. 46 del 1° aprile 2021 il Governo è stato delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi volti a “riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure di sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale”; assegno “basato sul principio universalistico” e diretto a costituire “un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico”. Con il D.Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230 emanato in attuazione della ricordata legge delega, a decorrere dal 1° marzo 2022 entrerà finalmente in vigore l'assegno unico e universale, strumento al quale il legislatore fiscale ha inteso attribuire la funzione di razionalizzare e potenziare le misure di sostegno pubblico ai nuclei familiari con figli a carico: il suddetto assegno unico è infatti destinato a sostituirsi alle congerie di misure di dubbia efficacia oggi presenti, sempre a sostegno della natalità, nel nostro sistema fiscale.

2. Il sostegno alle famiglie con figli a carico risulta oggi normativamente affidato a una pluralità di misure disomogenee e frammentate, via via introdotte e stratificatesi nel tempo senza una vera coerenza, con svariati interventi anche nell'ultimo decennio. La componente quantitativamente più rilevante dei trasferimenti alle famiglie in questione è rappresentata dalle detrazioni IRPEF per figli a carico; accanto a queste il sistema prevede poi gli assegni al nucleo familiare, al quale si sono aggiunti nel tempo, senza particolare coerenza, l'assegno per le famiglie numerose, il bonus bebè (che scade il 31 dicembre 2021), il premio alla nascita (bonus mamma domani), il fondo prestiti per i neo-genitori. Le misure introdotte sono state dunque numerose e con effetto distributivo decisamente progressivo (cfr.: BALDINI M. - GIANNINI S. - PELLEGRINO S., *Dieci anni dopo: Irpef e assegno unico per i figli*, in *lavoce.info*, 16 dicembre 2021), ma presentano alcune criticità: o perché, paradossalmente, non sono strutturate per operare nei confronti dei soggetti che ne avrebbero più bisogno – è il caso delle detrazioni per figli a carico, che, come le altre detrazioni IRPEF, riducono l'imposta lorda dovuta dal contribuente e, conseguentemente, non trovano applicazione nei confronti degli incapienti, rivelandosi così inefficaci proprio nei confronti delle famiglie più povere – o perché, pur trattandosi di misure suscettibili di essere fruite anche dagli incapienti, nascono come misure “di categoria”, destinate a sostenere solo i lavoratori dipendenti e non anche i lavoratori autonomi o i disoccupati di lungo periodo, non titolari di trattamenti assistenziali – come nel caso degli assegni al nucleo familiare, spettanti solo a lavoratori dipendenti e pensionati (categorie che peraltro li finanziano, almeno parzialmente, con il versamento di contributi *ad hoc* contributi alla Cassa unica assegni familiari). Tanto le detrazioni per figli a carico che

gli assegni al nucleo familiare spettano inoltre solo per le giornate di lavoro effettive, finendo così per penalizzare irrazionalmente alcune categorie genitoriali, quali i titolari di redditi discontinui (come gli stagionali) o intermittenti.

Più in generale, poi, tanto le detrazioni per figli a carico quanto gli assegni al nucleo familiare vengono determinati con riferimento ad un “reddito complessivo” che in realtà da tempo non è più tale, visto che la base imponibile dell’imposta personale progressiva non comprende i redditi di fonte patrimoniale assoggettati a imposizione sostitutiva.

**3.** Sostituendosi alle ricordate misure attualmente vigenti, il nuovo assegno unico universale ha certamente due meriti fondamentali: rendere il sistema del sostegno fiscale alle famiglie con figli più trasparente e più inclusivo, risolvendo il problema dell’incapienza fiscale e assicurando protezione anche ai figli a carico di genitori disoccupati, di lavoratori atipici, di lavoratori autonomi.

La struttura di questo assegno unico e universale è piuttosto semplice: è massimo per le famiglie con un basso ISEE e decresce oltre una certa soglia ISEE senza però mai azzerarsi. La sua universalità consiste proprio in questo: nel decrescere fino ad arrivare a un importo minimo che viene però corrisposto a tutti i nuclei familiari, indipendentemente dal loro livello di reddito e patrimonio; dunque una misura non più selettiva ma universale, pur se con diverse graduazioni.

In dettaglio, l’assegno spetta per ogni figlio minorenni a carico (e anche per i nuovi nati, a decorrere dal settimo mese di gravidanza) ed anche, ma per un importo ridotto, ai figli maggiorenni a carico fino al compimento del 21° anno (ma tra i 18 e i 21 anni per un importo dimezzato) se impegnati in attività di formazione scolastica, lavorativa o professionale con un reddito inferiore agli 8.000 euro annui oppure se disoccupati e in cerca di lavoro presso i servizi pubblici per l’impiego o impegnati nel servizio civile universale.

L’importo massimo dell’assegno è pari a 175 euro mensili per ciascun figlio minorenni per le famiglie con ISEE fino a 15.000 euro (fascia nella quale si colloca il 50% delle famiglie con figli) ed è pari a 260 euro dal terzo figlio in poi. E’ previsto un sistema di maggiorazioni per sostenere nuclei familiari particolari, come quelli con figli disabili (senza limiti di età) con madri di età inferiore ai 21 anni o quelli nei quali entrambi i genitori sono titolari di redditi di lavoro.

Per le famiglie con ISEE superiore ai 15.000 euro l’importo dell’assegno diminuisce gradualmente fino ad arrivare ad un trasferimento minimo di 50 euro mensili a figlio per un’ISEE pari o superiore a 40.000 euro. Le famiglie con ISEE pari o superiore ai 40.000 o quelle che non presenteranno l’ISEE riceveranno comunque, per ciascun figlio, importi mensili corrispondenti a quelli minimi previsti per i vari casi.

Restano in vita le detrazioni IRPEF per il coniuge e gli altri familiari non coperti dal nuovo assegno (compresi i figli sopra i 21 anni), così come resta in vita l’assegno unico familiare per i nuclei senza figli. I genitori di figli disabili con più di 21 anni, pur percependo l’assegno, potranno continuare a fruire della detrazione fiscale per figli a carico. Una clausola di salvaguardia per i primi tre anni (2022-2024),

consistente in sostanza in una maggiorazione mensile dell'assegno, è rivolta a evitare che nuclei familiari di dipendenti a basso e medio reddito possano risultare penalizzati nella transizione al nuovo regime.

#### 4. Restano alcune criticità di fondo.

*In primis*, come è già stato osservato nel momento in cui è stata proposta l'introduzione dell'assegno unico (cfr.: CONTRINO A., *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale ed articolata, che va oltre il c.d. assegno unico, tra ineludibili moniti del giudice delle leggi ed eliminabili effetti collaterali in punto di disincentivo al lavoro femminile*, in questa *Rivista*, 31 dicembre 2020), l'assegno unico universale tutela la natalità ma non la famiglia in quanto tale, a tutt'oggi penalizzata dalla tassazione "individuale" dei redditi dei coniugi. L'assegno unico, pur sostenendo la natalità, lascia infatti immutato lo scenario relativo alla sperequata tassazione delle famiglie monoreddito, trascurando ancora una volta i ripetuti moniti della Corte costituzionale in materia (cfr.: sentenze nn. 179/1976, 76/1983 e 358/1995).

Come noto, il cumulo dei redditi dei componenti della medesima famiglia, previsto prima dall'imposta di famiglia e dall'imposta complementare sul reddito e poi ripreso dall'art. 2 della legge delega per la riforma tributaria n. 825/1971, ancorché adeguato al nuovo diritto di famiglia dalla L. n. 576/1975 venne dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 179/1976 (sentenza molto criticata da DE MITA E., *Il principio della tassazione soggettiva al netto e la tassazione della famiglia*, in *Boll. trib.*, 1997, 1414 ss.) perché fondandosi sul "fittizio possesso dei redditi comuni" contrastava con l'art. 31 della Costituzione, non agevolando "la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", considerato che nell'ambito di un'imposta progressiva il cumulo veniva a determinare un maggior onere fiscale a carico della famiglia legittima rispetto ai conviventi non uniti in matrimonio. Per la verità, in quella sentenza la Corte costituzionale prospettava anche una revisione dei sistemi di tassazione della famiglia, auspicando "che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice"; tuttavia, la L. n. 114/1977 si limitò ad introdurre l'imposizione individuale separata senza tener conto delle indicazioni del giudice costituzionale, subordinando così l'auspicio della Corte alle esigenze di tutela del gettito.

I giudici costituzionali tornarono sul tema con la sentenza n. 76/1983, rinnovando l'invito al legislatore fiscale a correggere, nella prospettiva del *favor familiae* che informa l'art. 31 Cost., gli effetti distorsivi che la tassazione separata dei redditi dei coniugi, se rigidamente applicata, poteva determinare in danno delle famiglie monoreddito; in quella prospettiva si invitava il legislatore a riflettere sulla scelta di un regime alternativo da affiancare, in via opzionale, al sistema della tassazione



separata oppure su una ristrutturazione degli oneri deducibili e delle detrazioni al fine di adeguarli alla rilevata esigenza.

I molteplici tentativi legislativi fatti negli anni successivi per rimediare alle distorsioni del trattamento fiscale della famiglia non hanno avuto molto successo: abbiamo assistito a deleghe rimaste inattuata per la parte relativa all'imposizione sui redditi delle persone fisiche (v. legge delega n. 80/2003) e a svariati interventi su detrazioni e oneri deducibili.

Per la verità, anche la più recente proposta di revisione del sistema fiscale, e in particolare dell'IRPEF, sembra aver accantonato il tema legato alla possibile implementazione di un diverso modello di tassazione dei redditi della famiglia (il quoziente familiare alla francese o lo *splitting* alla tedesca); certo è che, dietro la condivisibile finalità del riordino e del potenziamento delle misure di sostegno per i figli a carico con la quale è stato presentato l'assegno unico e universale non è arduo intravedere una logica legislativa che potremmo definire più "egoistica": il sostegno alla natalità come contromisura necessaria a frenare quel saldo demografico negativo che, unitamente all'invecchiamento della popolazione e alla precarizzazione dei rapporti di lavoro getta ombre minacciose su un sistema pensionistico inventato in tempi di crescita continua della popolazione e di vita media che non superava i 65 anni (anche se, in controtendenza con il *mainstream*, non manca chi ha rilevato i possibili aspetti positivi del calo demografico: cfr.: CIPOLLETTA I., *Se affrontato in tempo il calo demografico ha aspetti positivi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 7 gennaio 2021).

5. Come già ricordato, il principio universalistico alla base del nuovo assegno unico fa sì che tale assegno debba essere assicurato a tutti i nuclei familiari per ogni figlio a carico a prescindere dalla condizione reddituale e patrimoniale della famiglia; tale riconoscimento universale, sia pure per importi differenziati, se da un lato aumenta la trasparenza e l'efficienza del sistema, superando il carattere categoriale degli attuali strumenti di sostegno alle famiglie con figli a carico ed aprendosi anche alla fruizione da parte di famiglie incapienti, dall'altro lato rischia di sollevare profili di criticità in ordine all'equità del sistema. Riconoscerne la spettanza per tutti i figli a carico, anche alle famiglie con ISEE superiore a 40.000 euro (così come alle famiglie che l'ISEE non lo presentano proprio), premia infatti - pur se con andamento decrescente rispetto all'ISEE - anche i nuclei familiari con redditi medio alti e dunque riduce l'effetto distributivo più marcatamente progressivo delle misure che va a sostituire.

Resta poi aperta una perplessità su un particolare profilo relativo alla copertura finanziaria, cioè alle risorse per il finanziamento dell'assegno unico e universale, derivanti in parte da stanziamenti *ad hoc* e in parte rivenienti dalle abrogazioni delle preesistenti misure di sostegno. Il finanziamento degli assegni al nucleo familiare è oggi affidato, almeno in parte, a una specifica aliquota contributiva applicata, tramite i sostituti d'imposta, sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti (l'aliquota originaria del 2,48 per cento è oggi ridotta allo 0,68 per cento per effetto di una serie di interventi di fiscalizzazione degli oneri sociali). Se gli assegni al nucleo familiare vengono soppressi per effetto del loro assorbimento nell'assegno unico, dovrebbe

coerentemente essere azzerata anche la ricordata aliquota contributiva; nel momento in cui il sostegno diventa universale, non si ravvisano ragioni per le quali il finanziamento della misura che sostituisce (anche) gli assegni familiari debba restare, sia pure parzialmente, a carico di una particolare categoria di beneficiari.

Infine, con la pubblicazione del D.Lgs. n. 230/2021, si è chiarito che l'assegno unico universale spetterà anche in caso di mancata presentazione dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente). Se l'assegno unico e universale avesse ricalcato quello transitorio disciplinato dal decreto-ponte n. 79/2021 e dalle relative disposizioni attuative, il possesso di un ISEE entro una determinata soglia avrebbe dovuto considerarsi elemento costitutivo dell'assegno; assegno destinato comunque ad azzerarsi in presenza di un ISEE superiore alla suddetta soglia. Se, viceversa, si guarda alla legge delega (art. 1, comma 2, lett. a, L. n. 46/2021), questa sembrava garantire l'universalità dell'assegno, lasciando alla (eventuale) presentazione dell'ISEE solo il ruolo di modularne l'importo (art. 1, comma 2, lett. b, L. n. 46/2021); e, in questa prospettiva l'assegno unico e universale viene riconosciuto dal D.Lgs. n. 230/2021 (cfr. art. 4, comma 9), sia pure in misura minima, anche in caso di mancata presentazione dell'ISEE "sulla base dei dati autodichiarati in domanda", equiparando in tal modo la posizione di chi non presenta l'ISEE a quella di chi si trova nello scaglione di ISEE più elevato previsto dalla legge (come già avviene, ad esempio, ai fini del ticket sanitario in alcune Regioni). La spettanza dell'assegno anche a chi non presenta dichiarazione ISEE, pur se coerente con il carattere universale della misura, potrebbe però prestare il fianco a qualche critica, ove si consideri che la presentazione dell'ISEE (oggi disponibile per un'autocompilazione online che richiede solo pochi minuti) consente anche di operare, seppur con qualche criticità, una sorta di controllo sulla consistenza del patrimonio della famiglia, soprattutto laddove vi siano redditi suscettibili di essere evasi in quanto non "intercettati" da meccanismi di sostituzione di imposta.

Quale strumento indicatore del benessere economico della famiglia ai fini dell'accesso alle prestazioni socio-assistenziali, l'ISEE meriterebbe qualche ulteriore riflessione. Lo strumento è nato alla fine degli anni '90 sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 59, comma 51, L. n. 449/1997 (delega poi esercitata con il D.Lgs. n. 109/1998) nell'ottica di perseguire un "universalismo selettivo", cioè una riforma dei meccanismi di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali ispirata "*ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni*" (queste le parole utilizzate nella relazione finale della Commissione Onofri); e, trattandosi di un indicatore nella cui costruzione si tiene conto non solo del reddito, ma anche del patrimonio, mobiliare e immobiliare, all'ISEE è generalmente riconosciuta anche una certa efficacia nella selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali in presenza di redditi "sommersi", perché in tutto o in parte occultati. La componente patrimoniale gioca comunque un ruolo importante nella determinazione del tenore di vita del nucleo familiare e, laddove appaia fortemente squilibrata rispetto alla componente reddituale, potrebbe evidenziare – con

i limiti sopra segnalati – la presenza di eventuali redditi non dichiarati e “convertiti” in patrimonio.

L’ISEE resta però uno strumento non esente da alcuni profili di dubbia razionalità. Quanto al rapporto tra componente reddituale e componente patrimoniale – la cui asimmetria potrebbe ritenersi sintomatica di un occultamento dei redditi – si potrebbe sostenere che la “conversione” di redditi occultati in patrimonio non è fenomeno automatico e che comunque, se si verifica, si verifica a distanza di tempo.

Altro profilo dubbio riguarda la rilevanza della casa d’abitazione ai fini ISEE. L’art. 5 D.P.C.M. n. 159/2013 stabilisce che “*Per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà, il valore della casa di abitazione, come sopra determinato, al netto del mutuo residuo, non rileva ai fini del calcolo del patrimonio immobiliare se inferiore alla soglia di 52.500 euro, incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Se superiore alle predette soglie, il valore rileva in misura pari a due terzi della parte eccedente*”. La rilevanza pro quota e la franchigia previste, ai fini ISEE, per la casa di abitazione fanno sì che risultino di fatto poste sullo stesso piano situazioni diverse; è cioè possibile che famiglie con identico livello di ISEE esprimano condizioni reddituali diverse per effetto delle diverse condizioni abitative (oltre che per la diversa numerosità dei percettori di reddito). Anche laddove il legislatore fiscale abbia scelto di esentare i proprietari della prima casa dal pagamento delle imposte, non necessariamente questa stessa irrilevanza della prima casa dovrebbe essere ribadita nella quantificazione dell’indicatore di benessere economico.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ANTONINI L., *La tutela costituzionale del minimo esente, personale e familiare*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, I, 867 ss.

BALDINI M. - GIANNINI S. - PELLEGRINO S., *Dieci anni dopo: Irpef e assegno unico per i figli*, in *lavoce.info*, 16 dicembre 2021

CARPENTIERI L., *L’illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell’ordinamento tributario italiano*, Roma, 2012

CIPOLLETTA I., *Se affrontato in tempo il calo demografico ha aspetti positivi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 7 gennaio 2021

CONTRINO A., *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale ed articolata, che va oltre il c.d. assegno unico, tra ineludibili moniti del giudice delle leggi ed eliminabili effetti collaterali in punto di disincentivo al lavoro femminile*, in questa Rivista, 31 dicembre 2020

DECLICH C. - POLIN V., *Individuo e famiglia: quale fisco?*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2007, 150 ss.

DE MITA E., *Il principio della tassazione soggettiva al netto e la tassazione della famiglia*, in *Boll. trib.*, 1997, 1414 ss.

DONATI P. (a cura di), *Il costo dei figli. Quale Welfare per la famiglia*, Milano, 2010

- FARRI F., *Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia*, in *Riv. dir. trib.*, 2016, I, 89 ss.
- FARRI F., *Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia*, Padova, 2018
- GAFFURI G. - CERNIGLIARO DINI M.V., *La tassazione della famiglia: favore o disfavore del legislatore*, in *Iustitia*, 2005, 131 ss.
- GALLO F., *Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin.*, 1977, I, 94 ss.
- GIOVANNINI A., *Famiglia e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, 230 ss.
- LOGOZZO M., *Il trattamento della famiglia nell'ordinamento tributario*, in FERRANTE V. (a cura di), *Lavoro, cittadinanza, famiglia*, Milano, 2016, 93 ss.
- PEPE F., *Vantaggi, criticità ed implicazioni sistematiche dell'istituendo "Assegno Unico e Universale per figli a carico"*, in questa Rivista, 9 ottobre 2020
- RUSSO E., *Bassi redditi, minimi esenti e assegni familiari*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1981, 18 ss.
- SACCHETTO C. (a cura di), *La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati*, Soveria Mannelli, 2010
- SCALINCI C., *La famiglia "community care" nell'imposizione sul reddito*, in *Dir. prat. trib.*, 2004, II, 864 ss.
- TURCHI A., *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte prima. I modelli di tassazione dei redditi familiari*, Torino, 2012
- TURCHI A., *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte seconda. Tra favore e limiti del sistema*, Torino, 2015
- ZANARDI A., *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (Atto del Governo n. 333)*, 15 dicembre 2021