

ANNO LXXXIX - 2022 NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2-3-4

INTRODUZIONE	5
IN RICORDO DI ROBERTA RINALDI	7
TOMMASO ARRIGO, <i>Il contratto di rete per le PMI</i>	9
ERNESTO-MARCO BAGAROTTO, <i>La famiglia e la riforma dell'IRPEF</i>	27
FRANCESCA MARIA CESARONI, <i>Le imprese familiari e la sfida del COVID</i>	45
GIANGIACOMO D'ANGELO, <i>I redditi da attività agricole connesse: per una lettura del requisito della prevalenza in termini anche qualitativi</i>	63
LORENZO DEL FEDERICO, <i>La riforma dell'Irpef tra crisi del sistema ed abbandono dei modelli teorici: note a margine dei lavori parlamentari della XVIII legislatura</i>	91
PAOLO LIBERATI, <i>Problemi di equità orizzontale e verticale nell'imposta personale sul reddito</i>	119
GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI, <i>Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale</i>	135
ANDREA MONDINI, <i>Spunti critici sulla tassazione dei redditi di lavoro nel progetto di riforma tributaria della XVIII Legislatura</i>	167
PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI, <i>Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale</i>	197
ELISABETTA RIGHINI, <i>Le PMI e la crisi sanitaria del 2020: profili finanziari</i>	217
FILIPPO RICCI, <i>Il trust quale strumento di passaggio generazionale: problematiche fiscali</i>	259
FRANCESCA STRADINI, <i>La fiscalità del passaggio generazionale delle PMI: problematiche e prospettive</i>	275
PAOLO PASCUCCI, <i>L'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia</i>	287

Direttore scientifico: Marco Cangiotti

Direttore responsabile: Anna Tonelli

Comitato direttivo: Ulrico Agnati, Paolo Polidori, Cesare Silla

Comitato scientifico: Andrea Aguti, Gian Italo Bischi, Alessandro Bondi, Licia Califano, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Luigino Ceccarini, Francesca Maria Cesaroni, Massimo Ciambotti, Laura Di Bona, Ilvo Diamanti, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Rossella Laurendi, Andrea Lovato, Fabio Musso, Paolo Pascucci, Igor Pellicciari, Tonino Pencarelli, Elisabetta Righini, Giuseppe Travaglini, Elena Viganò

Redazione: Monica De Simone (coordinamento), Maria Luisa Biccari, Edoardo Alberto Rossi

Direzione e redazione: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), via Saffi 42, Urbino - Dipartimento di Giurisprudenza (DIGIUR), via Matteotti 1, Urbino

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

Stampa: Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXIX - 2022

NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

ABSTRACT

- ✓ Il presente lavoro affronta il tema della famiglia nell'imposizione sui redditi: una volta delineato il quadro normativo, saranno formulate alcune considerazioni critiche, anche alla luce del recente intervento in materia di Assegno unico e universale, nonché del disegno di legge delega di riforma del sistema tributario. La soluzione proposta è quella di adottare il modello tedesco (cd. *splitting*), rinunciando all'Assegno unico ed universale ed introducendo un sistema di deduzioni/detractions che richiedano il pagamento mediante strumenti tracciati e siano "rimborsabili" a favore dei cd. incapienti.
- ✓ *This paper discusses the issue of family in income taxation: once the regulatory framework has been outlined, some critical considerations will be formulated, also in light of the recent legislative intervention with regard to the "single and universal allowance", as well as the draft of the reform of the tax system law. The proposed solution is to adopt the German model (so-called splitting), renouncing the single and universal allowance and introducing a system of deductions that require payment through tracked instruments and are "refundable" in favor of the so-called incapacious taxpayers.*

PAROLE CHIAVE

Famiglia, Irpef, Assegno unico e universale, modello tedesco.

KEY WORDS

Family, income tax, single and universal allowance, German model.

ERNESTO-MARCO BAGAROTTO

LA FAMIGLIA E LA RIFORMA DELL'IRPEF

1. Il quadro della normativa tributaria in materia di famiglia

Il tema della famiglia è da sempre oggetto di studio nel diritto tributario, in particolare nell'imposizione sul reddito delle persone fisiche¹.

Nel presente contributo, una volta delineato il quadro normativo, saranno formulate alcune considerazioni critiche e proposte, anche alla luce del recente intervento in materia di Assegno unico e universale, nonché del disegno di legge delega di riforma del sistema tributario².

Giova premettere che la problematica merita di essere trattata essenzialmente da due prospettive: da un lato, sul versante per così dire “attivo”, cioè quello delle modalità di tassazione dei redditi conseguiti dai componenti della famiglia, dovendosi affrontare gli effetti dei meccanismi di imposizione personale, attualmente vigenti nel nostro ordinamento, in funzione della diversa composizione del nucleo familiare (in particolare, tra famiglie monoreddito e plurireddito); dall'altro lato, sul versante “passivo”, quello delle spese che, inevitabilmente, vengono sostenute per effetto della cre-

¹ Per un approfondimento sul concetto di reddito nel sistema impositivo si segnala, per tutti, l'articolato lavoro di R. RINALDI, *L'evoluzione del concetto di reddito*, in Riv. dir. fin. (1981) I-401. Per un primo riferimento al tema della famiglia nel diritto tributario, senza alcuna pretesa di esaustività, vd. invece A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte I*, Torino 2012; ID., *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte II*, Torino 2015; ID., *Diritto tributario di famiglia*, Torino 2022; F. FARRI, *Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia*, Milano 2018; A. PACE, *La famiglia transnazionale: profili fiscali*, Padova 2021.

² Si veda, in particolare, il testo approvato alla Camera A.C. 3343-A (disponibile su www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=3343-A&sede=&tipo=) ed in corso di esame al Senato (atto 2651). La fine della legislatura, tuttavia, rende incerta la sorte del disegno di legge.

azione e del mantenimento di una famiglia e che incidono sulla capacità contributiva del soggetto che le sostiene.

Si tratta, evidentemente, di due tematiche strettamente legate tra loro, che, come ci si appresta ad illustrare, la legislazione vigente disciplina in modo disorganico e che il disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale non ha affrontato in modo approfondito e soddisfacente.

2. Il superamento del cumulo

Come noto, il vigente sistema dell'imposizione sui redditi non considera la famiglia³ come soggetto passivo d'imposta: sono le persone che compongono la famiglia ad essere considerate soggetti passivi, titolari di un'autonoma capacità contributiva, assoggettata ad imposizione in base ad aliquote progressive.

Ciò fermo restando che alcuni aspetti legati alla famiglia assumono specifico rilievo ai fini dell'imposizione reddituale, come avviene per quel che riguarda i redditi dei beni oggetto di comunione legale⁴, i redditi dei

³ Nel presente lavoro ci si riferirà alla famiglia naturale fondata sul matrimonio che, come noto, gode di una posizione privilegiata all'interno dell'ordinamento, alla luce degli artt. 29 e ss. Cost. (in tal senso, da ultimo, vd. MICCINESI M., *Famiglia e fiscalità nel quadro dei principi costituzionali e comunitari*, in Jus [2018] 37). Resta fermo che, con l'entrata in vigore della L. n. 76 del 2016, si è posto il problema di valutare l'impatto sul sistema tributario delle unioni civili, tema su cui vd. V. MASTROIACOVO, *Considerazioni a margine della legge sulle unioni civili: il concorso alle pubbliche spese nella prospettiva dell'effettiva attuazione dei diritti*, in Riv. dir. trib. (2016) 511; S. GIANONCELLI, *La famiglia inquadrata nella prospettiva dell'ordinamento tributario*, in Riv. dir. fin. sc. fin. (2018) 406.

⁴ Ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. a), TUIR, i redditi generati dai beni oggetto della comunione legale sono imputati a ciascuno dei coniugi per metà del loro ammontare netto o per la diversa quota stabilita attraverso una convenzione matrimoniale. Tale regola è stata giustificata dalla dottrina: in considerazione della materiale disponibilità del reddito da parte di ambedue i coniugi (G.A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, Torino 1989, 372); della titolarità della fonte di reddito (L. TOSI, *L'efficacia fiscale delle convenzioni matrimoniali tra coniugi*, in Rass. trib. [1987] I-165; G. TABET, *Confusione nell'anti-elusione (a proposito della comunione convenzionale dei redditi)*, in Boll. trib. [1989] 1283); della necessità di considerare il potenziale arricchimento di ambedue i coniugi (A.M. PROTO, *Riflessioni in tema di tassazione del nucleo familiare*, in Riv. dir. trib. [1991] I-795); nonché della necessità di considerare gli interessi ed i bisogni al cui soddisfacimento il reddito derivante dai beni della comunione è finalizzato e, dunque, i soggetti che possono esercitare i relativi poteri decisionali (A. FEDELE, *La comunione legale nel diritto tributario*, in Dir. prat. trib. [2002] I-33).

figli assoggettati ad usufrutto⁵ ed i redditi dell'impresa familiare⁶.

Ora, la decisione di non attribuire soggettività passiva alla famiglia viene giudicata coerente con la scelta del legislatore civilistico, che non considera la famiglia come soggetto di diritto⁷, nonché con le indicazioni contenute nella nota sentenza della Corte Cost. 14.7.1976, n. 179, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il meccanismo del cumulo giuridico, regolato dal previgente art. 4 del D.P.R. n. 597 del 1973.

Il meccanismo del cumulo richiama la risalente tendenza che considerava la famiglia nella sua "unitarietà economica", attribuendo al marito posizione centrale, come ad esempio accadeva nella L. 26.7.1868, n. 4513,

⁵ L'art. 4, c. 1, lett. c), TUIR stabilisce che i redditi prodotti dai figli minori soggetti all'usufrutto legale dei genitori debbano essere imputati in parti uguali ai due genitori o, nel caso in cui vi sia un unico genitore titolare dell'usufrutto legale, a quest'ultimo per intero. Si tratta, secondo parte della dottrina (G. PUOTI, *Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)*, in Enc. giur., Roma 1989), di una forma di imputazione ai genitori di un reddito altrui e, secondo altra dottrina (P. FILIPPI, *Famiglia (diritto tributario)*, in Enc. giur., XIV, Roma 1989, 2; E. POTITO, *Il sistema delle imposte dirette*, Milano 1989, 37), della conseguenza che detti redditi sarebbero civilisticamente di pertinenza dei genitori.

⁶ L'art. 5 TUIR ha seguito l'impostazione, prevalente in dottrina (A. FANTOZZI, *Impresa familiare (diritto tributario)*, in Novissimo dig., appendice IV, Torino 1983, 86), secondo cui l'impresa familiare non sarebbe un soggetto collettivo. Il titolare dell'impresa deve rimanere titolare di almeno il 51% di tali redditi; la restante quota, non superiore al 49%, può invece essere imputata ai familiari del titolare che abbiano prestato in modo continuativo e prevalente la loro attività di lavoro nell'impresa, al verificarsi di determinati requisiti formali. Tali cautele e la necessità di mantenere attribuito al titolare almeno il 51% dei redditi prodotti dall'attività imprenditoriale sono finalizzate a scongiurare forme di abuso dell'istituto dell'impresa familiare, in particolare volte ad aggirare la progressività dell'imposizione (G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova 2018, 116; G. FRANSONI, *Il sistema dell'imposta sul reddito*, in P. Russo, *Manuale di diritto tributario. Parte Speciale*, Milano 2009, 37).

⁷ Cfr. M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, in Dig. Disc. Priv. – sez. comm., V, Torino 1990, 476. Sull'impossibilità di considerare la famiglia unitariamente in ambito tributario e, conseguentemente, valutarne la relativa capacità contributiva ai fini della quantificazione del prelievo tributario vd. F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva (voce)*, in Enc. giur., VI, Roma 1988, 12; L. TOSI, *Considerazioni sul regime fiscale della famiglia: discriminazioni ai danni delle famiglie monoreddito, prospettive di riforma e problematiche di ordine costituzionale*, in Rass. trib. (1988) 337. Non manca chi ritenga che sarebbe ragionevole riconoscere la famiglia come centro unitario nell'ambito dell'imposizione reddituale: in tal senso vd. F. FARRI, *Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia*, in Riv. dir. trib. (2016) 107. Diversamente, SCALINCI C., *La famiglia community care nell'imposizione sul reddito*, in Dir. prat. trib. (2004) II-882, propone di considerare la famiglia come «"unità impositiva" senza personalità tributaria».

in materia di cd. fuocatico (o focatico); nel D.L. 19.12.1926, n. 2132, in materia di imposta sui celibi; nella L. 14.6.1928, n. 1312, che introduceva esenzioni a favore delle famiglie numerose; nel R.D. del 14.9.1931, n. 1175, in materia di imposta di famiglia⁸.

Senonché, la sentenza della Corte Costituzionale 14.7.1976, n. 179 ha, tra le altre cose, ritenuto costituzionalmente illegittime – in particolare per contrasto con gli artt. 3, 29 e 53 della Costituzione – le norme che prevedevano l'imputazione al marito dei redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata ed il cumulo dei redditi di entrambi ai fini dell'applicazione dell'imposta; la soggettività passiva del marito anche per detti redditi della moglie e la correlativa negazione di tale soggettività alla moglie; l'obbligo del marito di dichiarare, in un unico atto, oltre ai redditi propri, anche i menzionati redditi della moglie.

La Corte, nella citata decisione, ha richiamato i principi di personalità e progressività dell'imposta; la necessità di riconoscere soggettività passiva tributaria ad ogni persona fisica con riguardo alla sua capacità contributiva, di mantenere tale riconoscimento anche in sede di accertamento ed in funzione del debito e della responsabilità d'imposta, nonché di assicurare libera disponibilità dei redditi di cui si ha il possesso.

Il tutto in linea con le obiezioni che erano state sollevate in dottrina⁹, nonostante le modifiche apportate cd. miniriforma Visentini (L. 2.12.1975, n. 576), che aveva tentato di adeguare la normativa tributaria alla riforma del diritto di famiglia e riconosciuto soggettività passiva ad ambedue i coniugi¹⁰.

Nel contempo, tuttavia, la Corte ha sottolineato la necessità di introdurre adeguate tutele per la famiglia fondata sul matrimonio, auspicando che ai coniugi potesse essere data la facoltà di «optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la

⁸ C. SACCHETTO, *Famiglia [dir. trib.]*, in www.treccani.it/enciclopedia/famiglia-dir-trib_ (Diritto-on-line); ID., *La tassazione della famiglia: il modello italiano*, in C. Sacchetto (a cura di), *La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati*, Soveria Mannelli 2010, 73.

⁹ A. FEDELE, *Possesso di redditi, capacità contributiva ed incostituzionalità del cumulo*, in *Giur. cost.* (1976) I-2167; F. GALLO, *Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.* (1977) I-92; L. PERRONE, *Il cumulo dei redditi familiari: costituzionalmente illegittimo o soltanto iniquo?*, in *Giur. cost.* (1976) 2188.

¹⁰ Su tale aspetto vd., in particolare, A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte I*, Torino 2012, 109 ss.

formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice»¹¹.

Il sistema impositivo adottato a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale, tuttavia, si limita a prevedere che ciascun componente della famiglia dichiari il proprio reddito, che costituisce un'autonoma base imponibile e che dà luogo ad un autonomo rapporto d'imposta.

Vero è che, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del D.M. 31 maggio 1999 n. 164, i coniugi non in possesso di redditi di lavoro autonomo o d'impresa possono presentare la cd. dichiarazione congiunta, comunicando così i rispettivi redditi in un'unica dichiarazione, liquidando l'imposta dovuta tramite il sostituto d'imposta del soggetto indicato come dichiarante. Tale opzione, però, non produce alcun impatto dal punto di vista sostanziale, in quanto le imposte vengono comunque conteggiate separatamente in capo a ciascun coniuge¹².

3. Le soluzioni alternative ed i modelli francese e tedesco

Una delle conseguenze più criticate, tra quelle prodotte dall'abbandono del meccanismo del cumulo e dal passaggio all'imposizione su base personalistica, è costituita dal rischio di penalizzare le famiglie monoreddito rispetto alle famiglie plurireddito.

Per effetto della – sia pure, oramai, limitata – progressività dell'imposizione reddituale, infatti, a parità di reddito complessivo dei due coniugi, il prelievo fiscale è maggiore laddove tale reddito sia integralmente conseguito da un solo coniuge; di converso, qualora detto reddito sia conseguito dai due coniugi il prelievo è inferiore (grazie al cd. effetto di *splitting*, che conduce a fruire due volte delle aliquote previste per gli scaglioni di reddito inferiori)¹³.

¹¹ Corte Cost., 14.7.1976, n. 179.

¹² Sulle rilevanti problematiche applicative del simile meccanismo disciplinato dal previgente art. 17 della L. 13 aprile 1977, n. 114, vd. R. RINALDI, *Ancora sulla responsabilità solidale del coniuge codichiarante*, in Rass. trib. (2003) 1583; Id., *Ancora in discussione i diritti e gli obblighi derivanti dalla dichiarazione congiunta dei coniugi*, in GT Riv. giur. trib. (2008) 1062.

¹³ D'altro canto, il criterio del cumulo – pur non comportando simile penalizzazione – poteva essere criticato poiché penalizzava la formazione delle famiglie e poteva disincentivare il lavoro del coniuge con il minor reddito: in tal senso, vd. V. VISCO, *Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare*, in Rass. trib. (1991) I-26.

Simile penalizzazione è stata valutata dalla Corte Costituzionale, che era stata chiamata a verificare se fosse compatibile con gli artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione un sistema di tassazione che non prevedesse che il reddito di un coniuge dovesse essere parzialmente imputato all'altro coniuge qualora quest'ultimo fosse privo di reddito proprio, anziché essere interamente attribuito al solo coniuge produttore del reddito stesso.

Ebbene, la Corte Costituzionale – pur avendo preso atto della penalizzazione dei nuclei monoreddito e delle famiglie numerose – ha dichiarato inammissibile la questione di illegittimità costituzionale, poiché spetta al legislatore il compito di individuare i «rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia», ponderando le eventuali ricadute delle innovazioni ed occupandosi del reperimento delle risorse necessarie per compensare gli effetti negativi sul gettito tributario (Corte Cost., 24.7.1995, n. 358)¹⁴.

Ora, per individuare le alternative possibili agli opposti criteri del cumulo e della tassazione su base soggettiva si è sovente fatto riferimento alle soluzioni adottate in altri Paesi europei.

In Germania, ad esempio, è adottato il criterio dello *splitting*, che richiede di sommare i redditi prodotti dai coniugi e di dividere per due tale importo: si tratta di un sistema che elimina qualsiasi discriminazione tra famiglie monoreddito e famiglie plurireddito.

In Francia, invece, è previsto il sistema del quoziente familiare, che in presenza di soli coniugi dà il medesimo risultato dello *splitting*; in presenza di figli a carico, invece, il reddito complessivo del nucleo familiare si divide per un numero via via crescente (mezza unità per ognuno dei primi due figli, un'unità per i figli a partire dal terzo, con conseguente incentivo alla natalità), con il risultato di attenuare la progressività dell'imposizione al crescere del numero di componenti della famiglia¹⁵.

¹⁴ Similmente vd. Corte Cost., 24.3.1983, n. 76 e Corte Cost., 28.3.1985, n. 85.

¹⁵ Per un approfondimento sul tema vd. A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte II*, Torino 2015, 391 ss. Non mancano ulteriori ipotesi, come quella della cd. "famiglia fiscale" (richiamata nei disegni di legge S1435 del 25 luglio 2019 e S1831 del 27 maggio 2020), del basic income familiare (basato sul riconoscimento di una deduzione per carichi di famiglia, da determinarsi periodicamente in base alle spese minime necessarie per il mantenimento) e del "fattore famiglia" (in cui, in sostanza, prima si individua un livello minimo non tassabile per persona e poi lo si moltiplica per un coefficiente tanto più elevato quanto più alto è il carico familiare, in primis in termini di familiari a carico), su cui vd. anche A. TURCHI, *Proposte legislative e spunti per un riordino della tassazione dei redditi fami-*

Non sono mancati, peraltro, dei tentativi del nostro legislatore di mettere mano al descritto sistema imperniato sull'autonomia dei componenti della famiglia, come quello avviato con Legge delega n. 408 del 1990, con cui il Governo era stato delegato a rivedere il trattamento tributario della famiglia, prevedendo – in linea con il citato modello francese – la facoltà per i contribuenti di chiedere l'applicazione dell'imposta sul reddito sull'insieme dei redditi del nucleo familiare e la commisurazione dell'imposta alla capacità contributiva del nucleo familiare, tenendo conto del numero delle persone che lo compongono e dei redditi da esse posseduti.

Tale proposta, peraltro, è stata oggetto di critiche, con particolare riferimento alla circostanza che anche un simile sistema di quoziente familiare avrebbe comunque comportato discriminazioni, a scapito, però, delle famiglie plurireddito¹⁶, ancorché parte della dottrina si sia pronunciata in senso opposto, in considerazione della sua natura opzionale¹⁷.

Ad ogni buon conto, la legge delega non è mai stata attuata e, come ci si appresta ad illustrare, l'unico intervento sostanziale preso per modellare il prelievo impositivo prendendo in considerazione la famiglia è rappresentato dal riconoscimento di apposite deduzioni e detrazioni.

4. Il progressivo passaggio dal sistema delle detrazioni a quello dell'assegno unico e universale

Nell'ambito dell'imposizione reddituale, il meccanismo grazie al quale il legislatore ha tentato di dare seguito alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale è rappresentato, fino alla riforma entrata in vigore il 1° marzo 2022, dal riconoscimento di un articolato sistema di detrazioni per i familiari “a carico” e per specifiche voci di spesa (spese universitarie, spese

liari, in Riv. tel. dir. trib., 7.6.2022, 2 ss.; M. ALLENA, *Fiscalità e famiglia: alcune riflessioni a margine della terza conferenza nazionale sulla famiglia*, in Boll. trib. (2018) 329. Altra ipotesi formulata è quella di introdurre regimi di imposizione sostitutiva mediante l'applicazione di coefficienti di redditività variabili in funzione della composizione del nucleo familiare (T. YOUNG, *Tassazione della famiglia e riforma fiscale: alcune note in tema di eguaglianza e imposizioni sostitutive*, in Riv. tel. dir. trib., 9.2.2022, 8).

¹⁶ M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, in Dig. Disc. Priv. – sez. comm., V, Torino 1990, 476; V. VISCO, *Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare*, in Rass. trib. (1991) I-26.

¹⁷ R. SCHIAVOLIN, *I soggetti passivi*, in Tesoro F. (a cura di), *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario. L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, Torino 1994, 49.

per la frequenza di scuole dell'infanzia, spese per l'acquisto di strumenti per l'apprendimento, ecc.), sistema – per l'appunto – in parte superato dall'istituto dell'Assegno unico e universale, introdotto dal D.Lgs. n. 230 del 2021 (cd. AUU).

L'art. 12 TUIR, infatti, regola un meccanismo di detrazioni d'imposta per carichi di famiglia¹⁸ e, segnatamente, in relazione al coniuge non legalmente ed effettivamente separato ed ai figli – compresi quelli nati fuori del matrimonio riconosciuti, nonché quelli adottivi o affidati – dando così anche in ambito tributario una certa rilevanza agli obblighi di assistenza e mantenimento previsti in ambito civilistico¹⁹.

Le detrazioni sono articolate in funzione di una serie di variabili (numero dei soggetti a carico, età dei figli, presenza di figli portatori di handicap, ammontare del reddito, ecc.) e spettano solo se i soggetti a carico abbiano un reddito complessivo inferiore ad una determinata soglia (2.840,51 €, che salgono a 4.000 € per i figli di età non superiore a ventiquattro anni)²⁰.

L'ammontare contenuto di tali detrazioni²¹ ha condotto la dottrina a sottolineare la scarsa attenzione per l'istituto della famiglia da parte del legislatore tributario – più “concentrato” sul tema della *personalità* della capacità contributiva²² – che, in sostanza, si è limitato ad accordare quelli che sono stati definiti «ridotti benefici in termini di oneri deducibili e detrazioni di imposta»²³.

Nel tempo, poi, alle citate misure “strutturali” si sono affiancati taluni provvedimenti volti a favorire la formazione della famiglia sotto forma di bonus, in alcuni casi riconosciuti in modo sistematico (come nel caso del cd.

¹⁸ Si tratta di *detrazioni* dall'imposta lorda, diversamente da quanto avvenuto per alcuni anni in passato, in cui erano state introdotte delle *deduzioni* per oneri di famiglia (art. 1, comma 349, della Legge finanziaria 2005).

¹⁹ P. FILIPPI, *Famiglia (diritto tributario)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989, 2.

²⁰ Le modalità di individuazione del coniuge a cui spetta la detrazione sono regolate dall'art. 12 del TUIR.

²¹ Per esempio, la detrazione massima per il coniuge è di 800 €.

²² E. DE MITA, *La illegittimità costituzionale del cd. “cumulo”*, in *Dir. e prat. trib.* (1976) II-337.

²³ P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino 2008, 511. Il basso livello delle deduzioni/detrazioni è stato rimarcato anche da L. CARPENTIERI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/501/audizione_Loredana_Carpentieri_15_marzo_2021_u.v_.pdf, 11.

bonus nascite) ed in altri casi riservati ai contribuenti meno abbienti (come il bonus asili nido).

Come anticipato, tuttavia, con il D.Lgs. n. 230 del 2021, a decorrere dal 1° marzo 2022, vengono meno le detrazioni fiscali per i figli a carico minori di 21 anni (ivi inclusa la detrazione per famiglie numerose) ed entra in vigore un nuovo strumento, definito Assegno unico e universale²⁴.

Si tratta, stando alla definizione fornita dal legislatore, di un «beneficio economico attribuito ... in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)» e, dunque, di uno strumento avvicinabile ad un vero e proprio sussidio, «esterno» al meccanismo di funzionamento dell'imposizione reddituale²⁵.

L'ammontare dell'assegno viene determinato in base alle indicazioni contenute nell'art. 4 del D.Lgs. n. 230 del 2021 ed è variabile a seconda dei casi (tra i 175 euro mensili ed i 50 euro mensili per i figli minori, a seconda dell'ISEE; tra gli 85 euro mensili ed i 25 euro mensili per i figli maggiorenni, a seconda dell'ISEE). Inoltre, sono previste maggiorazioni in caso di superamento di due figli, di figli con disabilità, di madri di età inferiore a 21 anni, di due genitori titolari di reddito da lavoro, di nuclei familiari con quattro o più figli e di nuclei con ISEE ridotto (quest'ultima è una misura transitoria).

La riforma è stata completata riservando la detrazione per carichi di famiglia per i soli figli di età pari o superiore a 21 anni [art. 12, comma 1, lett. c), del TUIR].

Per evitare che quest'ultimo intervento comportasse il venire meno anche della possibilità di detrarre le spese di cui al successivo art. 15 (spese sanitarie, spese universitarie, ecc.) sostenute nell'interesse dei figli minori di 21 anni, il D.L. n. 4 del 2022 ha inserito nell'art. 12 del TUIR la precisazione

²⁴ In base all'art. 2 del D.Lgs. n. 230 del 2021, l'AUU spetta «a) per ogni figlio minore a carico e, per i nuovi nati, decorre dal settimo mese di gravidanza; b) per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni di età, per il quale ricorra una delle seguenti condizioni: 1) frequenti un corso di formazione scolastica o professionale, ovvero un corso di laurea; 2) svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8.000 euro annui; 3) sia registrato come disoccupato e in cerca di un lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego; 4) svolga il servizio civile universale; c) per ciascun figlio con disabilità a carico, senza limiti di età».

²⁵ La circostanza che il funzionamento dell'AUU riduca la personalità dell'IRPEF è stata evidenziata anche da G. MELIS, *Indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributari*, in https://www.senato.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/101/Memoria_Prof._Melis.pdf, 46.

che «*ai fini delle disposizioni fiscali che fanno riferimento alle persone indicate nel presente articolo, anche richiamando le condizioni ivi previste, i figli per i quali non spetta la detrazione ai sensi della lettera c) del comma 1 sono considerati al pari dei figli per i quali spetta tale detrazione*»²⁶.

L'AUU, dunque, è sostanzialmente sostitutivo della detrazione forfetaria per i figli minori di 21 anni a carico, già disciplinata dall'art. 12 del TUIR, ma non delle detrazioni analitiche regolate dal successivo art. 15 e delle detrazioni forfetarie per coniuge e figli maggiori di 21 anni a carico²⁷.

5. Le linee guida della riforma

Il quadro sopra descritto dovrebbe essere completato per effetto dell'annunciata riforma del sistema fiscale, che potrà essere attuata una volta approvata la legge delega di cui si sta discutendo da tempo a livello politico.

È tuttavia difficile formulare una previsione sulla base del disegno di legge delega, considerato che esso è estremamente sintetico e generico.

Ad oggi, infatti, il testo indica come criteri guida – oltre al doveroso rispetto della Costituzione e del diritto UE – quelli dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; della razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario; della “preservazione” della progressività del sistema tributario; e della lotta all'evasione ed elusione fiscale.

Con specifico riferimento all'IRPEF e per quanto qui di interesse, poi, il disegno di legge delega si limita, in sostanza, a richiedere la riduzione delle aliquote medie (con particolare attenzione ai giovani e ai secondi percettori di reddito²⁸); la graduale riduzione delle variazioni eccessive delle aliquote

²⁶ In prima battuta, infatti, l'art. 15 del TUIR prevede la detraibilità dei citati oneri se «sostenuti nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 12 che si trovino nelle condizioni ivi previste».

²⁷ Come rileva L. CARPENTIERI, *Prime avvisaglie di una revisione dell'IRPEF: l'assegno unico e universale come silver bullet per il sostegno a (tutte) le famiglie con figli?*, in Riv. tel. dir. trib., 5.1.2021, 5, un profilo di irrazionalità della misura è rappresentata dal fatto che l'AUU sostituisce altresì i cd. assegni familiari, ma che, ciononostante, è rimasta in vigore l'aliquota contributiva dello 0,68 per cento, finalizzata proprio a finanziare i citati assegni familiari.

²⁸ Nel dossier “Elementi essenziali della tassazione in Italia” (in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01207381.pdf>) viene evidenziato, infatti, che «Le Commissioni ritengono opportuno mantenere il reddito individuale come unità impositiva dell'imposta personale sui redditi, con la contestuale modifica degli istituti che disincentivano l'of-

marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef; ed il riordino delle deduzioni e detrazioni²⁹.

6. Conclusioni e proposte *de iure condendo*

La citata genericità del disegno di delega consente di formulare alcune considerazioni sulle soluzioni che potrebbero essere adottate per raggiungere le finalità indicate nel testo e, al tempo stesso, favorire quelli che – alla luce della preoccupante situazione del Paese – dovrebbero essere considerati obiettivi primari, vale a dire la formazione della famiglia e l'incremento dei bassi tassi di natalità.

Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, considerato che il loro raggiungimento richiederebbe, non solo risorse ingenti, ma anche un intervento a più ampio raggio, che passi per la riduzione dei sistemi sostitutivi ed il riordino delle agevolazioni.

Rimanendo nel perimetro delle norme specificamente riferite alla famiglia, fermo restando l'abbandono del cumulo, ci si potrebbe ispirare ai citati meccanismi adottati all'estero, come il citato *splitting* presente nell'ordinamento tedesco ed il quoziente familiare francese³⁰.

Il modello che appare maggiormente appropriato al nostro Paese è quello tedesco, accompagnato dall'abbandono del meccanismo dei bonus, la cui gestione è onerosa per la Pubblica amministrazione e gravosa per i contribuenti.

Poiché, in prima battuta, il modello tedesco – diversamente da quello

ferta di lavoro con riferimento al secondo percettore di reddito (detrazione per il coniuge a carico). Si propone, pertanto, di considerare l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico».

²⁹ La genericità della delega viene evidenziata anche da V. VISCO, *Come valutare la delega fiscale?* in Astrid Rassegna n. 16 (2021) 2. Secondo E. DELLA VALLE, *Le coordinate della delega sulla "riforma" del sistema tributario*, in Riv. tel. dir. trib., 17.11.2021, 4, per quanto sintetiche, le indicazioni contenute nella delega sarebbero comunque in grado di orientare la funzione legislativa.

³⁰ Sulla necessità che nell'ambito della riforma IRPEF si tenga conto della composizione del nucleo familiare, ferma restando la personalità del tributo, vd. anche M. BASILAVECCHIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/312/901/Intervento_prof._Basilavecchia.pdf, 6.

francese – tratta allo stesso modo famiglie senza figli e famiglie con figli, sarebbe poi necessario intervenire attraverso un meccanismo che attenui il prelievo in considerazione delle spese necessarie per il mantenimento dei familiari a carico.

Tuttavia – ben consci che, a livello politico, è difficile che venga fatto un passo indietro sul punto – piuttosto che il meccanismo dell’Assegno unico universale, sembra maggiormente funzionale mantenere una contenuta detrazione fissa per ciascun familiare a carico (destinata idealmente a coprire lo “zoccolo duro” minimo di spese essenziali per il mantenimento) ed un sistema di deduzioni/detrazioni – “allargato” rispetto a quello attualmente previsto dall’art. 15 del TUIR – per le principali voci di spesa legate ai figli³¹.

Quest’ultima soluzione appare quella maggiormente auspicabile, poiché – ferma restando la semplicità applicativa, anche alla luce sempre più diffuso impiego di strumenti tracciati di pagamento – va incontro alla necessità di *personalizzare* il prelievo e modellare l’IRPEF come tributo progressivo il più possibile “universale”³².

Vero è che l’ammontare dell’AUU è parametrato anche al livello ISEE e che il livello ISEE è influenzato anche dal reddito; in un certo senso, pertanto, il meccanismo dell’AUU (considerando il prelievo fiscale al netto dell’AUU), per i titolari di redditi contenuti, comporta un effetto di attenuazione dell’imposizione o, addirittura, un “saldo attivo”³³.

La soluzione dell’AUU, tuttavia, tende a “standardizzare” eccessivamente l’intervento a favore dei contribuenti (facendo fuoriuscire le spese di mantenimento dal meccanismo di determinazione dell’IRPEF), rendendolo variabile, essenzialmente, in funzione del livello ISEE e della composizione della famiglia³⁴.

³¹ Tra tali spese sarebbe necessario ricomprendere, oltre a quelle sanitarie e per l’istruzione, quelle per baby sitter, anche al fine di fare emergere un settore altamente sommerso (sul punto vd. anche A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e 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 Riv. tel. dir. trib., 31.12.2020, 11).

³² Richiamano il fondamentale ruolo dell’IRPEF, cui è affidato il compito di rendere il sistema tributario progressivo, anche A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino 2019, 80.

³³ La predeterminazione dell’AUU viene rimarcata anche da A. TURCHI, *Proposte legislative e spunti per un riordino della tassazione dei redditi familiari*, in Riv. tel. dir. trib., 7.6.2022, 10 ss.

³⁴ In argomento vd. altresì A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una*

Non vengono considerate le spese effettivamente sostenute per il mantenimento (se non, alla luce dell'intervento operato con il D.L. n. 4 del 2022, quelle che danno diritto alle detrazioni ex art. 15 TUIR), che possono essere ben diverse a seconda di molteplici variabili, non necessariamente collegate alle scelte del contribuente.

Si pensi, tra le altre cose, alle differenze – che possono essere marcate – in termini di costo della vita e, soprattutto, di livelli di welfare offerti nelle varie realtà territoriali del nostro Paese; alle diverse esigenze dei vari figli dal punto di vista dell'educazione e delle attività integrative; alle diverse possibilità di fare affidamento su altri familiari; ecc.

Sotto questo profilo, dunque, l'adozione di un meccanismo basato su deduzioni e detrazioni – al fine di personalizzare maggiormente il prelievo, anche alla luce delle descritte differenze – sarebbe, a parere di chi scrive, il giusto completamento del modello tedesco³⁵.

Tale soluzione potrebbe non essere apprezzata anche in considerazione del fatto che si inserirebbe in un sistema dell'IRPEF in cui la progressività dell'imposizione è riservata solamente ad una parte dei redditi³⁶.

Ora, il fatto che la progressività dell'imposizione sia riservata ad un sempre più esiguo gruppo di redditi è indubbio. Ma all'interno di tale spazio sarebbe comunque opportuno intervenire per scongiurare le distorsioni

proposta strutturale e 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 Riv. tel. dir. trib., 31.12.2020, 5.

³⁵ Nel modello francese, infatti, diversamente da quanto accade in quello tedesco, all'aumentare del numero di figli si beneficia di una riduzione dell'incidenza dell'imposizione sul reddito complessivo della famiglia. Su questo aspetto vd. anche le considerazioni di F. FARRI, *Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia*, in Riv. dir. trib., 2016, 118. A favore dell'introduzione del modello tedesco vd. anche A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e 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 Riv. tel. dir. trib., 31.12.2020, 8 (secondo il quale, almeno inizialmente, dovrebbe essere un regime opzionale.), nonché G. CORASANITI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/305/801/Audizione_prof._Corasaniti.pdf, 50.

³⁶ L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento tributario italiano*, Roma 2012, 60; F. PEPE, *Vantaggi, criticità ed implicazioni sistematiche dell'istituendo "Assegno Unico e Universale per Figli a carico"*, in Riv. tel. dir. trib., 9.10.2020, 4.

legate alla distribuzione dei redditi tra la coppia. Semmai, sarebbe necessario rafforzare l'azione di riordino del tributo, eliminando la sua eccessiva parcellizzazione in regimi sostitutivi ed agevolativi (azione che, peraltro, pur non essendo facilmente attuabile, dovrebbe consentire di liberare una parte delle risorse necessarie per attuare la riforma).

Da ultimo, non può sottacersi che il meccanismo dell'AUU scongiora "a monte" il rischio di "incapienza" dei titolari di redditi contenuti di deduzioni e detrazioni.

Tale problema (comunque non totalmente risolto dall'AUU, che mantiene ferma la detrazione "standard" per il coniuge a carico, nonché le detrazioni ex art. 15 del TUIR) potrebbe essere semplicemente risolto riconoscendo la possibilità di maturare eccedenze di imposta grazie alle detrazioni connesse ai familiari a carico, a prescindere dall'avvenuto conseguimento di redditi³⁷.

In definitiva, un modello tedesco accompagnato dal descritto meccanismo allargato di deduzioni/detrazioni dovrebbe garantire una maggiore equità e razionalità del sistema ed aiutare le famiglie con figli.

Vero è che, difficilmente, un siffatto sistema sarebbe di per sé idoneo a raggiungere l'ulteriore obiettivo indicato in precedenza, vale a dire quello di incentivare la natalità.

A tal proposito, va preliminarmente rilevato che tra i vari fattori che indicano negativamente sulla natalità³⁸ – oltre a quelli di matrice culturale, che difficilmente sono affrontabili attraverso meccanismi di tipo fiscale – possono essere richiamate le difficoltà economiche, l'onerosità delle spese di accudimento dei figli e la circostanza che molte donne temono di vedere

³⁷ Il punto viene affrontato anche da A. GIOVANNINI, *Famiglia e capacità contributiva*, in Riv. dir. trib. (2013) 221 e M. PROCOPIO, *La progettata riforma governativa Relativa all'irpef: alcuni spunti di riflessione de iure condendo*, in Dir. prat. trib. (2021) 1175, i quali, per gli incapienti, richiamano la figura della cd. imposta negativa. Sul punto si sofferma anche G. CORASANITI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/305/801/Audizione_prof._Corasaniti.pdf, 54.

³⁸ Nell'UE, tra il 2013 ed il 2019, l'età delle madri al primo figlio è aumentata da 28,8 anni a 29,4 anni. In Italia quest'ultimo dato raggiunge il preoccupante livello di 31,3 anni (<https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-2b.html?lang=it#:~:text=L'et%C3%A0%20delle%20donne%20alla,29%2C4%20anni%20nel%202019.>).

peggiorata la propria posizione lavorativa in caso di maternità (soprattutto nel settore privato)³⁹.

Sarebbe perciò opportuno investire risorse in strumenti finalizzati ad incentivare l'assunzione di giovani madri e di donne che rientrano dalla maternità.

La strada più semplice sarebbe quella di riconoscere crediti d'imposta *ad hoc* alle imprese nel periodo di maternità delle proprie dipendenti; maggiorazioni della deduzione dei costi per le spese di lavoro relative alle giovani madri (magari crescente all'aumentare del numero di figli); iper-ammortamento per le spese di realizzazione di asili aziendali, ecc.⁴⁰.

Certo è che si tratta di misure che comporterebbero impegni di spesa rilevanti, ma, da un lato, il raggiungimento di tali obiettivi dovrebbe essere una delle principali priorità del nostro Paese, e, dall'altro lato, è proprio nell'ambito della complessiva riforma del sistema tributario (da abbinare ad una seria attività di *spending review*) che è possibile ricavare le risorse necessarie.

³⁹ Secondo il rapporto ISTAT «Natalità e fecondità della popolazione residente 2020», tra le cause del calo dei primi figli vi sarebbe «la prolungata permanenza dei giovani nella famiglia di origine, a sua volta dovuta a molteplici fattori: il protrarsi dei tempi della formazione, le difficoltà che incontrano i giovani nell'ingresso nel mondo del lavoro e la diffusa instabilità del lavoro stesso, le difficoltà di accesso al mercato delle abitazioni, una tendenza di lungo periodo di bassa crescita economica, oltre ad altri possibili fattori di natura culturale» (<https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-NATALITA-2020.pdf>).

⁴⁰ A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e 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 Riv. tel. dir. trib., 31.12.2020, 12 propone di introdurre una "superdeduzione" per il salario corrisposto alle giovani madri (crescente al crescere del numero di figli).

La pubblicazione degli articoli proposti a Studi Urbinati
è subordinata alla valutazione positiva di due *referees* che esaminano gli articoli
secondo il procedimento di *peer review* e con il sistema del *double blind*.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

