



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**

DOCUMENTO DI RICERCA

ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI A CARICO

VIVIANA CAPOZZI

ALESSANDRO VENTURA



18 MARZO 2022

SOMMARIO

1. ISTITUZIONE DELL'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI A CARICO E SUPERAMENTO DELLE MISURE TEMPORANEE	3
2. LA PLATEA DEI SOGGETTI BENEFICIARI.....	4
3. MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA E DECORRENZA DELL'ASSEGNO.....	6
4. MISURA E DETERMINAZIONE ASSEGNO	9
4.1. Le Maggiorazioni a regime dell'AUU.....	10
4.2. Maggiorazione temporanea dell'AUU.....	11
5. COMPATIBILITÀ CON ALTRE PRESTAZIONI FAMILIARI	12
6. LA RESIDUALE OPERATIVITÀ DELLE PRESTAZIONI DI ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE E DI ASSEGNO FAMILIARE.....	13
7. INIZIATIVE DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO	14
8. CONFRONTO FRA VECCHIO E NUOVO SISTEMA DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE E ALLA NATALITÀ	15
9. EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELL'ASSEGNO UNICO UNIVERSALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA IRPEF IN CORSO	20



ABSTRACT

A partire dal mese di marzo 2022 è operativo l'Assegno Unico e Universale (AUU), il nuovo beneficio economico erogato con cadenza mensile dall'INPS in favore dei nuclei familiari con figli a carico. L'Assegno Unico e Universale accorpa e sostituisce, le altre prestazioni economiche a sostegno della famiglia di carattere fiscale, assistenziale e previdenziale, comprese quelle già erogate in busta paga o con la pensione.

Il presente documento analizza le caratteristiche del beneficio e delle sue modalità applicative, al contempo, operando un raffronto tra il vecchio ed il nuovo sistema di sostegno alle famiglie e alla natalità, anche alla luce della recente rimodulazione delle aliquote IRPEF e degli effetti redistributivi della riforma.

1. Istituzione dell'Assegno Unico e Universale per i figli a carico e superamento delle misure temporanee

L'Assegno Unico e Universale (AUU) è il nuovo beneficio economico, a cadenza mensile e di importo variabile, attribuito ai nuclei familiari con figli a carico, a decorrere dal 1° marzo 2022.

Il decreto che lo istituisce (d.lgs. n. 230 del 29 dicembre 2021) attua la delega di cui alla legge 1 aprile 2021, n. 46 (recante Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale) che impegnava il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore (21 aprile 2021), uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale¹.

L'AUU si inserisce nel solco delle prestazioni "latamente assistenziali" ed è ulteriore espressione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui all'art. 16, l. n. 328 del 2000. Il Sistema, tra l'altro, sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale. In particolare, favorisce la responsabilità genitoriale e promuove l'autonomia di ciascun componente della famiglia, attraverso interventi di segno diverso, implementati nel tempo e introdotti nell'ordinamento spesso in modo temporaneo.

L'Assegno Unico e Universale, dunque, accorpa e sostituisce, a decorrere dal 1° marzo 2022, altre prestazioni economiche a sostegno della famiglia di carattere fiscale, assistenziale e previdenziale, secondo una scelta di politica del diritto, maggiormente in linea con le recenti tendenze in atto in molti paesi europei, di concentrare le risorse in un'unica soluzione.

Tale impostazione si riflette anche nella tecnica di copertura degli oneri di finanziamento dell'AUU. Le risorse saranno attinte dal Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, istituito dall'art. 1, comma 339, l. n. 160 del 2019, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché dai risparmi di spesa derivanti dal graduale superamento o dalla soppressione delle diverse prestazioni familiari esistenti:

- l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;
- l'assegno di natalità (di cui all'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'art. 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 e all'art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160);
- il premio alla nascita (di cui all'art. 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016, n. 232);

¹ Nelle more dell'approvazione del d.lgs. n. 230 del 2021, il decreto-legge n. 79 del 2021, considerata la necessità di introdurre in via temporanea misure immediate volte a sostenere la genitorialità e a favorire la natalità, ha autorizzato, per il semestre luglio-dicembre 2021, l'erogazione su base mensile, da parte dell'INPS, di un assegno temporaneo per figli minori per ogni figlio al di sotto dei 18 anni, inclusi i figli minori adottati e in affido preadottivo. L'art. 11 del decreto in esame proroga la misura ponte al 28 febbraio 2022; dal 1° marzo 2022 si prevede infatti l'avvio dell'assegno unico e universale.

- il fondo di sostegno alla natalità (di cui all'art. 1, commi 348 e 349, della legge 11 dicembre 2016, n. 232).

Inoltre, nel quadro della più ampia riforma del sistema fiscale, l'introduzione dell'assegno unico e universale è stata collegata altresì al graduale superamento o dalla soppressione delle ulteriori seguenti misure:

- le detrazioni fiscali per figli a carico (di cui all'art. 12, commi 1 lettera c) e 1-bis, del Tuir);
- l'assegno per il nucleo familiare (di cui all'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 13 maggio 1988, n. 153);
- gli assegni familiari (di cui al d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797 il c.d. "Testo Unico per gli assegni familiari").

La tecnica di finanziamento del nuovo Assegno Unico e il suo carattere di universalità di attribuzione, come si avrà modo di evidenziare nel corso della trattazione, "attenua" il collegamento tra prestazione e rapporto di lavoro. Infatti, ciò che rileva ai fini della concessione del beneficio è, essenzialmente, la presenza di figli nel nucleo familiare, a prescindere dall'esistenza dello stato di bisogno del richiedente.

La misura, dunque, si caratterizza solo come "latamente assistenziale" e, per le sue caratteristiche, può essere ricondotta al dibattito dottrinale tuttora esistente sull'opportunità di mantenere in vita la distinzione tra previdenza e assistenza, ad ennesima riprova che tali categorie abbisognino, ormai, di un ripensamento.

2. La platea dei soggetti beneficiari

Il beneficio è corrisposto dall'INPS, previa specifica istanza, ai soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale, in relazione alla composizione del proprio nucleo familiare in cui è da comprendersi:

- a) ogni figlio minore a carico;
- b) i nascituri a decorrere dal settimo mese di gravidanza;
- c) 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 laurea²;

² Secondo quanto precisato nella Circolare INPS n. 23 del 9 febbraio 2022, l'AUU è riconosciuto ai maggiorenni a carico fino al compimento dei 21 anni di età qualora si accerti la frequenza o l'iscrizione:

- alla scuola (sia pubblica che privata) di durata quinquennale (licei, istituti tecnici, istituti professionali), finalizzata al conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore;
- a un percorso di Formazione Professionale Regionale (Centri di Formazione Professionale), a cui si accede dopo la scuola media e che normalmente ha una durata di 3 o 4 anni finalizzata a ottenere una Qualifica professionale ovvero, dopo il quarto anno, il Diploma professionale di tecnico (di cui al Capo III del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226);
- a percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), sia pubblici che privati, a cui normalmente si accede se in possesso di diploma di scuola superiore, aventi durata annuale e con cui si consegue una specializzazione professionale di 4° livello EQF (cfr. il D.P.C.M. 25 gennaio 2008);

2. svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa, anche in forza di un contratto di apprendistato stipulato ai sensi del d.lgs. n. 81 del 2015, 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.

d) ciascun figlio con disabilità a carico, senza limiti di età.

Secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 230 del 2021, si considerano figli a carico quelli facenti parte del nucleo familiare indicato a fini ISEE (calcolato ai sensi dell'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159).

Alla luce dei chiarimenti diramati dall'INPS, il diritto alla prestazione è esteso ai nonni per i nipoti unicamente in presenza di un formale provvedimento di affido o in ipotesi di collocamento o accasamento etero familiare (equiparata all'affidamento ai sensi della legge 5 maggio 1983, n. 184)³.

Secondo i dati riportati nella relazione tecnica al decreto delegato, la platea dei soggetti potenzialmente interessati dalla nuova prestazione familiare è stimata nella misura di circa 7 milioni di nuclei familiari con 11 milioni di figli interessati (circa 9,6 milioni di figli minori e 1,4 milioni di figli maggiorenni con età inferiore ai 21 anni).

L'Assegno Unico Universale spetta nell'interesse dei figli, i soggetti che intendano beneficiarne, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, dovranno essere in possesso congiuntamente dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno prescritti dalla legge (ex art. 3, d.lgs. n. 230 del 2021).

Nello specifico, il richiedente dovrà essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente ovvero titolare di carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente (ai sensi degli artt. 10 e 17 del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30).

L'AUU è riconosciuto anche ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea purché siano in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o siano titolari di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o siano titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi.

In conformità alle previsioni del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (di seguito T.U.), sono inclusi tra i soggetti potenziali beneficiari della misura:

-
- a Istituti Tecnici Superiori (ITS), di durata biennale o triennale, cui normalmente si accede con il diploma di scuola secondaria, conseguendo al termine del percorso una qualifica di "Tecnico superiore" di 5° livello EQF (cfr. il D.P.C.M. 25 gennaio 2008);
 - a un corso di laurea riconosciuto dall'ordinamento (decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270).

³ Cfr. Circ. INPS n. 23 del 9 febbraio 2022, pt. 2.

- gli stranieri apolidi, rifugiati politici o titolari di protezione internazionale equiparati ai cittadini italiani (art. 27 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, e art. 2 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale);
- i titolari di Carta blu, “lavoratori altamente qualificati” (art. 14 della direttiva 2009/50/CE, attuata con il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108);
- i lavoratori di Marocco, Algeria e Tunisia per i quali gli accordi euromediterranei tra l’Unione europea e tali Paesi prevedono il generale diritto alla parità di trattamento con i cittadini europei;
- i lavoratori autonomi titolari di permesso di cui all’art. 26 del T.U., per i quali l’inclusione tra i potenziali beneficiari dell’assegno è motivata dalla circostanza che la norma non discrimina il lavoro autonomo da quello dipendente.

Sono inoltre inclusi nel beneficio i familiari *extra* UE di cittadini stranieri che siano titolari di un permesso di soggiorno per ricongiungimento al familiare (cfr. gli artt. 29 e 30 del T.U.).

Diversamente da quanto già previsto per l’Assegno al nucleo familiare che, come si vedrà nel prosieguo, è tra gli istituti assorbiti dall’Assegno Unico e Universale, il riconoscimento del nuovo beneficio non è subordinato esclusivamente alla titolarità di redditi da lavoro, poiché per il suo ottenimento è sufficiente versare nella posizione di soggetto passivo di imposta sul reddito in Italia, ai sensi dell’art. 2 del d.P.R. del 22 dicembre 1986, n. 917 (Tuir). In tal caso, l’imposta deve intendersi al lordo degli oneri deducibili e il requisito si intenderà verificato anche nei casi in cui il soggetto rientri in ipotesi di esclusione o esenzione dal suo versamento.

Infine, il d.lgs. n. 230 del 2021 prescrive tra i requisiti richiesti anche la residenza e il domicilio in Italia. La residenza dovrà essere comprovata per almeno due anni, anche non continuativi, ad eccezione dei casi in cui il beneficiario sia titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, purché quest’ultimo sia in essere al momento della presentazione della domanda e abbia una durata di almeno sei mesi nell’anno di riferimento della domanda medesima.

3. Modalità di presentazione della domanda e decorrenza dell’Assegno

Possono presentare domanda di AUU i genitori esercenti la responsabilità genitoriale, a prescindere dalla convivenza con il figlio, l’affidatario ovvero il tutore nell’interesse esclusivo del tutelato.

Per i nuclei familiari in presenza di ISEE, la domanda è presentata una volta sola per ogni anno di gestione e deve indicare tutti i figli per i quali si richiede il beneficio, così come risultanti nella Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU). Qualora dovessero verificarsi nascite in corso d’anno, è fatta salva la possibilità di aggiungere ulteriori figli beneficiari, ferma restando la necessità di aggiornare la DSU per gli eventi sopravvenuti⁴.

⁴ Al fine di assicurare la piena conoscibilità del beneficio, l’art. 2, comma 3, d.lgs. n. 230 del 2021, prescrive obblighi informativi sull’Assegno Unico e Universale in capo all’ufficiale dello stato civile, al momento della registrazione della nascita del figlio.

In considerazione del suo carattere universalistico, la domanda di AUU può essere presentata anche in assenza di ISEE (vedi *infra*). In quest'ultima ipotesi l'INPS determinerà il beneficio sulla base dei dati relativi alla composizione del nucleo familiare autodichiarati nel modello di domanda.

In ipotesi di nucleo familiare in cui sono presenti figli che hanno in comune un solo genitore, deve essere presentata una domanda di assegno da parte di ogni coppia di genitori.

Inoltre, i figli maggiorenni possono presentare domanda per sé stessi, fino al compimento dei 21 anni di età, nel rispetto delle condizioni legali sopra già enucleate, prescritte dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 230 del 2021, o senza limiti di età qualora in condizione di disabilità. Quest'ultimi possono inoltrare domanda di AUU anche in sostituzione della richiesta di prestazione familiare già presentata da uno o da entrambi i genitori, esclusivamente per la quota di Assegno ad essi riferita. Ad eccezione degli orfani, i figli maggiorenni per richiedere l'AUU devono risultare a carico di uno o entrambi i genitori ed appartenere al medesimo nucleo ISEE.

L'AUU spetta, su base mensile, per il periodo compreso tra il mese di marzo di ogni anno e il mese di febbraio dell'anno successivo, a condizione che sia presentata domanda a partire dal 1° gennaio fino al 30 giugno di ciascun anno di competenza.

Nell'eventualità in cui il richiedente presenti domanda dal 1° luglio in poi, la prestazione decorrerà dal mese successivo a quello di presentazione, senza possibilità di recupero degli assegni mensili arretrati.

Con il messaggio n. 4748 del 31 dicembre 2021, l'INPS ha comunicato la disponibilità sul proprio portale telematico istituzionale della procedura per la presentazione delle domande di assegno unico universale per i figli a carico a partire dal 1° gennaio 2022⁵.

I canali utili per l'inoltro della domanda di AUU sono i seguenti:

- portale web dell'Istituto, utilizzando gli appositi servizi raggiungibili direttamente dalla home page del sito www.inps.it, se si è in possesso di SPID di Livello 2 o superiore, di una Carta di identità elettronica 3.0 (CIE) o di una Carta Nazionale dei Servizi (CNS);
- Contact Center Integrato, contattando il numero verde 803.164 (gratuito da rete fissa) o il numero 06 164.164 (da rete mobile a pagamento, in base alla tariffa applicata dai diversi gestori);
- Istituti di Patronato, utilizzando i servizi offerti dagli stessi.

Il pagamento dell'AUU può avvenire in modalità "ripartita" tra i genitori o in "misura intera" ad uno di essi selezionando una delle tre opzioni previste dalla procedura telematica⁶.

⁵ Con successivo comunicato del 21 febbraio 2022, l'INPS ha pubblicizzato il caricamento online del sito www.assegnounicoitalia.it, dedicato all'assegno unico e universale, dove reperire tutte le informazioni sull'assegno unico e universale e, inoltre, consultare una sezione dedicata alle FAQ (risposte elaborate dall'INPS sulla base delle domande poste dagli utenti). Alla stessa data l'Istituto comunica che sono state presentate 2.280.705 domande di assegno unico per un totale di 3.801.040 figli.

⁶ Ciascuna opzione corrisponde ad una casella da "barrare" in ambiente telematico:

- a) "In accordo con l'altro genitore chiedo che l'intero importo dell'assegno mi sia corrisposto in qualità di richiedente"
- b) "Chiedo che l'importo dell'assegno sia corrisposto in misura ripartita al 50 per cento tra i due genitori e dichiaro di essere stato autorizzato dall'altro genitore ad indicare la modalità di pagamento della sua quota";

Secondo il nuovo impianto normativo, l'assegno può essere corrisposto interamente (barrando la "prima casella" della domanda telematica) quando il genitore richiedente risulti affidatario esclusivo del figlio minore oppure quando vi sia vi sia accordo tra i genitori, valido a prescindere dal loro stato civile di coniugati, separati o divorziati.

Può verificarsi altresì che il minore sia in affidamento esclusivo o condiviso; ovvero sia stato nominato un tutore o un affidatario ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184. Nel primo caso, la regola generale prevede il pagamento in misura intera al genitore affidatario (sempre selezionando la prima casella della procedura telematica).

In ipotesi di "affidamento condiviso", invece, si può optare per il pagamento ripartito al 50 per cento, selezionando, alternativamente, una delle due opzioni disponibili.

In tutti i casi, il secondo genitore ha sempre la possibilità di modificare la scelta già effettuata dal richiedente accedendo alla domanda con le proprie credenziali.

Nel caso di affidamento condiviso del minore in cui con provvedimento del giudice venga stabilito il collocamento del minore presso il richiedente si può optare per il pagamento al 100 per cento al genitore collocatario, salva comunque la possibilità per l'altro genitore di modificare la domanda in un momento successivo optando per il pagamento ripartito.

Come anticipato in premessa, l'importo dell'assegno unico e universale è determinato sulla base dell'ISEE del nucleo familiare del beneficiario della prestazione, con la seguente decorrenza della misura:

- per le domande presentate a partire dal 1° gennaio al 30 giugno, l'assegno decorre dalla mensilità di marzo;
- per le domande presentate dal 1° luglio in poi, la prestazione decorre dal mese successivo a quello di presentazione.

Ai sensi dell'art. 6, comma 6, d.lgs. n. 230 del 2021, l'erogazione dell'AUU è operata dall'INPS mediante accredito su uno strumento di riscossione dotato di codice IBAN (International Bank Account Number)⁷

c) "Chiedo che l'importo dell'assegno sia corrisposto in misura ripartita al 50 per cento tra i due genitori e in mancanza di accordo indicherò solo le modalità di pagamento per la mia quota di assegno".

⁷ Come illustrato nella circ. INPS n. 23 del 9 febbraio 2022, gli strumenti di riscossione dell'assegno mediante accredito su IBAN sono i seguenti: conto corrente bancario; conto corrente postale; carta di credito o di debito dotata di codice IBAN; libretto di risparmio dotato di codice IBAN. Gli stessi dovranno essere aperti presso prestatori di servizi di pagamento operanti in uno dei Paesi dell'area SEPA (*Single Euro Payments Area*). L'Istituto previdenziale, inoltre, esemplifica le principali casistiche in ordine alla possibile titolarità degli stessi: - liquidazione dell'assegno nella misura del 100 per cento dell'importo al genitore richiedente: lo strumento di riscossione deve essere intestato/cointestato al medesimo genitore. Nel caso di affidamento a uno dei genitori la domanda deve essere presentata dal genitore affidatario; - liquidazione dell'assegno nella misura del 50 per cento dell'importo al genitore richiedente e il restante 50 per cento all'altro genitore: gli strumenti di riscossione devono essere intestati/cointestati a ognuno dei genitori; - liquidazione dell'assegno a uno dei soggetti che, in luogo dei genitori, esercitano la responsabilità genitoriale (tutore/i, affidatario/i) e presentano la relativa domanda: lo strumento di riscossione deve essere intestato/cointestato a uno dei tutori o affidatari; - liquidazione dell'assegno al figlio maggiorenne per il quale matura il relativo diritto, che presenta la domanda in sostituzione dei genitori (cfr. l'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 230 del 2021): lo strumento di riscossione deve essere intestato/cointestato al figlio maggiorenne. Si ricorda che, in questo caso, la misura della prestazione è limitata alla quota di assegno di competenza del figlio maggiorenne.

intestato/cointestato al beneficiario della prestazione ovvero mediante bonifico domiciliato presso uno degli sportelli postali del territorio italiano che provvederanno alla consegna di contante.

Prima di operare l'accredito, l'INPS verificherà la titolarità dell'IBAN in capo all'avente diritto al pagamento attraverso le procedure telematiche in essere con Poste Italiane e con tutti gli Istituti di credito convenzionati per il pagamento delle prestazioni pensionistiche⁸.

Per quanto concerne, invece, i soggetti beneficiari afferenti a nuclei familiari percettori di Reddito di cittadinanza, gli importi dell'Assegno Unico e Universale saranno calcolati dall'INPS e da questo automaticamente accreditati sulle rispettive carte RDC.

4. Misura e determinazione assegno

I criteri per la determinazione dell'AUU sono rinvenibili nell'art. 4, d.lgs. n. 230 del 2021, nel quale si precisa che i rispettivi valori economici non concorrono alla formazione del reddito complessivo dei percettori, come definito dall'art. 8 del Tuir.

La disciplina prevede un importo del trattamento periodico in misura piena per ogni figlio a carico, diversificato in base alla rispettiva condizione anagrafica, di ammontare pari a 175 euro mensili per i destinatari minorenni e 85 euro mensili per i maggiorenni. Tali importi saranno, poi, soggetti a una riduzione in relazione al livello di ISEE del nucleo ove è inserito il figlio beneficiario della prestazione⁹. Così, la determinazione degli assegni mensili è prevista in misura piena soltanto per livelli di ISEE pari o inferiore a 15.000 euro, mentre gli importi saranno ridotti gradualmente al crescere dell'ISEE fino ad un livello massimo di 40.000 euro.

Per livelli di ISEE pari o superiori al limite massimo, dunque, l'importo dell'AUU è minimo, risultando pari a 50 euro mensili per i figli minorenni e pari a 25 euro mensili per i figli maggiorenni.

L'ammontare esatto degli Assegni mensili per ogni livello di ISEE è tabellato (cfr. "Allegato 1" al decreto delegato) e adeguato annualmente alle variazioni dell'indice del costo della vita.

⁸ Per richiedere l'accredito dell'assegno su strumenti di riscossione aperti presso prestatori di servizi di pagamento non convenzionati ovvero operanti in uno degli altri Paesi dell'area SEPA, alla domanda di AUU dovrà essere allegato il modello di identificazione finanziaria previsto dall'Unione Europea (Financial Identification SEPA), debitamente compilato, sottoscritto e validato dall'emittente lo strumento di riscossione. L'elenco degli istituti convenzionati è reperibile sul portale telematico istituzionale INPS, alla sezione "Utenti" > "Banche e Intermediari finanziari" > "Per orientarsi".

⁹ L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è un criterio di valutazione per la concessione di prestazioni sociali agevolate costituite da prestazioni sociali non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro che sono in possesso di particolari requisiti di natura economica, ovvero prestazioni sociali non limitate al possesso di tali requisiti, ma comunque collegate nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche (agevolazioni fiscali e tariffarie, benefici assistenziali et c.). L'ISEE è elaborato a partire dai dati presenti nella Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) contenente i dati anagrafici, reddituali e patrimoniali del nucleo familiare. In generale gli Enti interessati acquisiscono il valore ISEE, la composizione del nucleo familiare e le informazioni della DSU con le modalità precisate dalla circolare INPS 10 aprile 2015, n. 73.

4.1. Le Maggiorazioni a regime dell'AUU

Gli importi "base" così indicati, possono essere oggetto di maggiorazioni al ricorrere di talune circostanze ritenute dal legislatore meritevoli di maggiore tutela, ricollegabili alla numerosità del nucleo familiare, alla eventuale condizione di disabilità dei beneficiari, alla giovane età delle madri e/o alla presenza nel nucleo di entrambi i genitori lavoratori.

Le maggiorazioni dell'Assegno stabilite dai commi 4 e ss., art. 4, d.lgs. n. 230 del 2021, sono le seguenti.

Per ciascun figlio con disabilità minorenni è prevista una maggiorazione, sulla base della condizione di disabilità come definita ai fini ISEE, pari a 105 euro mensili in caso di non autosufficienza, a 95 euro mensili in caso di disabilità grave e a 85 euro mensili in caso di disabilità media (comma 4).

Per ciascun figlio con disabilità maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età è prevista una maggiorazione dell'importo pari a 80 euro mensili (comma 5).

Per ciascun figlio con disabilità a carico di età pari o superiore a 21 anni è previsto un assegno dell'importo in misura variabile tra un massimo di 85 euro e un minimo di 25 euro mensili.

Per ciascun figlio successivo al secondo è prevista una maggiorazione dell'importo in misura variabile tra un massimo di 85 euro e un minimo di 15 euro, mensili (comma 3). Inoltre, a decorrere dall'anno 2022 è riconosciuta una maggiorazione forfettaria per i nuclei familiari con quattro o più figli, pari a 100 euro mensili per nucleo (comma 10).

Per le madri di età inferiore a 21 anni è prevista una maggiorazione degli importi di Assegno pari a 20 euro mensili per ciascun figlio.

Nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro, è prevista una maggiorazione per ciascun figlio minore di importo variabile di massimo di 30 euro mensili che si azzerava in corrispondenza di un ISEE pari o superiore a 40.000 euro. L'Istituto previdenziale, con propria circolare esplicativa, ha precisato che, ai fini della maggiorazione in discorso, sono devono essere considerati i redditi da lavoro dipendente o assimilati nonché i redditi da pensione, i redditi da lavoro autonomo o d'impresa ai sensi degli artt. 49, comma 1 e 2, 50, comma 1, lettere a), c-bis), g) e l), 53, commi 1 e 2, lett. c), e 55 del Tuir, che devono essere posseduti al momento della domanda. In particolare, con riferimento ai redditi da lavoro autonomo di cui al citato art. 53, comma 2, del Tuir, rilevano altresì i redditi derivanti dalle prestazioni sportive professionistiche non occasionali nonché le indennità corrisposte ai giudici onorari di pace e ai viceprocuratori onorari.

In tutte le ipotesi di maggiorazione, i livelli di ISEE presi come parametro per l'individuazione degli intervalli di valore delle quote di assegno restano quelli prescritti per i valori base dell'AUU ovvero i valori massimi del beneficio economico corrispondono a livelli di ISEE pari o inferiori a 15.000 euro mentre i valori minimi corrispondono a livelli di ISEE pari o superiori a 40.000 euro.

Gli importi dell'Assegno mensile saranno calcolati tenendo conto l'ISEE presente al momento della domanda. Stando ai chiarimenti INPS, l'importo erogato è fisso per tutte le rate, salvo il conguaglio che

verrà effettuato generalmente nelle mensilità di gennaio e febbraio di ogni anno successivo, in cui si farà riferimento all'ISEE in corso di validità al 31 dicembre dell'anno precedente.

In mancanza di ISEE, gli importi di AUU saranno attribuiti dall'INPS nella misura corrispondente agli importi minimi previsti dalla legge, sulla base dei dati riportati nella domanda con autodichiarazione.

L'INPS ha reso liberamente accessibile sul proprio portale telematico istituzionale il simulatore di calcolo dell'Assegno unico e universale, per permettere agli interessati di simulare l'importo mensile della nuova prestazione di sostegno per i figli a carico. Il servizio è accessibile liberamente, senza credenziali di accesso all'indirizzo <https://servizi2.inps.it/servizi/AssegnoUnicoFigli/Simulatore> .

4.2. *Maggiorazione temporanea dell'AUU*

Al fine di attenuare i possibili effetti negativi dell'introduzione delle nuove misure a sostegno dei figli a carico, il legislatore ha introdotto disposizioni transitorie, per le annualità 2022, 2023 e 2024, in favore dei lavoratori genitori di figli minori che siano già risultati percettori degli Assegni al nucleo familiare nel corso del 2021 e che, al contempo, presentino un valore dell'ISEE del nucleo familiare di appartenenza non superiore a 25.000 euro. Per la sola fase transitoria, l'art. 5 del decreto legislativo n. 230 del 2021 prevede una maggiorazione, su base mensile, dell'importo dell'AUU tesa a compensare l'eventuale minor valore di quest'ultimo rispetto alla somma dei valori teoricamente spettanti ai beneficiari per l'assegno al nucleo familiare (calcolato sulla base dell'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153) e per le detrazioni fiscali medie operanti per i figli a carico.

Tali valori teorici sono definiti dalla norma, rispettivamente, come "componente familiare"¹⁰ e "componente fiscale"¹¹ e per il loro calcolo occorre riferirsi alle tabelle "A", "B", "C" e "D" allegate al decreto, in base al numero dei componenti il nucleo familiare e all'ultima attestazione ISEE. La maggiorazione spetterà qualora il totale delle due componenti sia maggiore dell'ammontare mensile dell'AUU e sarà commisurata all'intero valore differenziale nell'anno 2022, a decorrere dal 1° marzo 2022. La stessa, poi, sarà soggetta a un décalage nel successivo periodo transitorio, spettando per un

¹⁰ Cfr. circolare INPS n. 23 de 9 febbraio del 2022. Per il calcolo della "componente familiare", l'art. 5, comma 4, del decreto legislativo n. 230 del 2021, distingue i nuclei familiari che comprendono entrambi i genitori, da quelli che comprendono un solo genitore (esempio genitore vedovo, altro genitore che non abbia riconosciuto il figlio, genitore allontanato dal nucleo familiare con formale provvedimento). A tale fine, la norma chiarisce che si considera nucleo con entrambi i genitori anche il nucleo in cui sia presente un solo genitore e l'altro genitore sia separato/divorziato/non convivente. In presenza di entrambi i genitori, per calcolare il valore teorico dell'assegno per il nucleo familiare occorre riferirsi alla tabella A allegata al decreto, assumendo dall'ultima attestazione ISEE valida del genitore richiedente l'assegno il parametro dell'Indicatore della situazione reddituale (ISR). Nel caso di nuclei monoparentali, l'operazione da compiere è la stessa, ma occorre rifarsi ai valori della tabella B allegata al decreto.

¹¹ Cfr. circolare INPS n. 23 de 9 febbraio del 2022. Il calcolo della "componente fiscale" si applica nei casi in cui entrambi i genitori siano titolari di un reddito superiore a 2.840,51 euro annui. Ai fini della corretta quantificazione della componente fiscale riferita a ciascuno dei genitori, occorre applicare una delle due tabelle (C o D) allegata al decreto legislativo n. 230 del 2021, a seconda della circostanza che nel nucleo siano presenti (oltre ai figli) tutti e due i genitori ovvero uno soltanto di essi. Il reddito dei genitori è quello risultante dalla Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e pertanto va desunto dall'ultimo ISEE valido presentato; in particolare, il riferimento è al reddito complessivo ai fini IRPEF, a cui viene sommato l'eventuale reddito soggetto a tassazione sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta rilevabile dall'ISEE.

importo pari a 2/3 nell'anno 2023 e per un importo pari a 1/3 nell'anno 2024 e per i mesi di gennaio e febbraio nell'anno 2025. La maggiorazione non sarà più erogata a decorrere dal 1° marzo 2025.

5. Compatibilità con altre prestazioni familiari

L'Assegno Unico e Universale è compatibile con la fruizione di eventuali altre misure a favore dei figli a carico erogate dalle regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali. Nello specifico, non si ravvisano incompatibilità con la percezione dell'Assegno di maternità comunale, spettante alle madri disoccupate con figli, erogato dall'Inps previa concessione del Comune di residenza.

Inoltre, è compatibile con la percezione del Reddito di cittadinanza (Rdc) di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26. Per questa categoria di destinatari, l'INPS corrisponde d'ufficio l'AUU congiuntamente al Rdc e con le stesse modalità di erogazione (accredito sulla carta di cittadinanza). Il beneficio complessivo è determinato sottraendo dall'importo teorico spettante a titolo di Assegno Unico la quota di Reddito di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'art. 2, comma 4, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. del 28 marzo 2019, n. 26. La richiesta di suddivisione del Reddito di cittadinanza fra i componenti maggiorenni del nucleo comporta anche il pagamento dell'assegno unico in parti uguali fra gli esercenti la responsabilità genitoriale.

Infine, l'AUU risulta compatibile con il "Bonus asili nido", di cui all'art. 1, comma 355, legge 11 dicembre 2016, n. 232, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche.

Per la determinazione del Reddito familiare di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), numero 4), del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge del 28 marzo 2019, n. 26, l'assegno non si computa nei trattamenti assistenziali di cui all'art. 2, comma 6, del medesimo decreto-legge.

6. La residuale operatività delle prestazioni di Assegno per il nucleo familiare e di Assegno familiare

In ragione del riconoscimento del nuovo Assegno Unico e Universale, l'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 230/2021, preclude espressamente ai nuclei familiari con figli e orfanili il riconoscimento dei "vecchi" assegni familiari, a partire dal 1° marzo 2022¹².

Pertanto, con l'introduzione dell'AUU, il legislatore ha ridefinito l'ambito di applicazione delle prestazioni di Assegno per il nucleo familiare e di Assegni familiari, restringendolo ai soli nuclei familiari composti unicamente dai coniugi (con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato), dai fratelli, dalle sorelle e dai nipoti, di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti¹³.

Di fatto, a decorrere dal 1° marzo 2022, l'ambito di operatività dei vecchi Assegni familiari può essere delimitato per sovrapposizione con quello (prevalente) dell'AUU.

Questo comporta che, anche per quanto concerne le prestazioni familiari per i nuclei "orfani", al nucleo familiare composto dal coniuge titolare di pensione ai superstiti nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro potrà essere concesso il trattamento economico di ANF¹⁴. Diversamente, ai nuclei orfanili composti da figli minori o maggiorenni inabili, spetterà esclusivamente l'Assegno unico, fermo restando il rispetto delle condizioni previste dal d.lgs. n. 230/2021 (v. *supra*).

Alla luce della nuova impostazione normativa, inoltre, l'INPS ha chiarito che non potranno essere più accolte domande di assegno per il nucleo familiare per i nipoti "a carico dell'ascendente"¹⁵. La disciplina dell'AUU, infatti, attribuisce direttamente ai genitori il diritto di richiedere la prestazione familiare in favore dei figli. Così come, in presenza di un formale provvedimento di affidamento o in ipotesi di collocamento o accasamento etero familiare (equiparata all'affidamento ai sensi della legge 5 maggio 1983, n. 184), i nonni avranno il diritto di richiedere l'AUU per i propri nipoti.

Dunque, in considerazione dell'affermata operatività residuale degli assegni familiari, le domande di ANF potranno essere richieste esclusivamente per i soggetti diversi dai figli e, allo stesso tempo,

¹² Il riferimento è alle prestazioni familiari di cui all'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153 e di cui all'art. 4 del testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797.

¹³ L'INPS con circ. n. 34 del 28 febbraio 2022, ha fornito le prime istruzioni amministrative e procedurali in relazione agli effetti che l'introduzione dell'Assegno unico produce sulla disciplina dell'Assegno per il nucleo familiare e degli Assegni familiari (AF).

¹⁴ Cfr. art. 2, comma 8, d.l. n. 69/1988.

¹⁵ L'estensione del riconoscimento degli Assegni per il nucleo familiari è stata conseguenza di quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 180/1999.

potranno essere accolte dall'INPS soltanto qualora i controlli, anche automatizzati, nelle banche dati disponibili diano esiti negativi sul riconoscimento dell'Assegno unico.

Questo implica che in nessun caso potranno essere riconosciuti trattamenti ANF qualora nel nucleo familiare siano presenti figli minorenni, figli di età minore di ventuno anni (che presentino i requisiti previsti al comma 1 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 230/2021) o figli con disabilità a carico, senza limiti di età. Soltanto a seguito del compimento del ventunesimo anno di età dei figli, in presenza delle rispettive condizioni di spettanza, i soggetti interessati potranno procedere alla presentazione di domanda di trattamento ANF.

Resta inteso che la residualità degli ANF è prescritta a decorrere dal 1° marzo 2022 e che, per i periodi antecedenti di competenza, l'originaria platea dei soggetti destinatari delle "vecchie" prestazioni familiari potrà procedere regolarmente all'inoltro di richiesta di ANF "arretrati", in quanto l'entrata in vigore del d.lgs. n. 230/2021 non ha inciso sul termine prescrizione quinquennale previsto dall'art. 23 del TUAF.

Per quanto concerne i profili applicativi, le modalità operative di richiesta degli ANF risulta invariata mentre per quanto riguarda le domande di ANF presentate dai lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo, riferite al periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022, già istruite e autorizzate dall'Istituto¹⁶, l'INPS per mezzo di circolare esplicativa ha informato che le stesse, se riferite a nuclei familiari con figli, saranno bloccate amministrativamente d'ufficio, nella specifica procedura gestionale, alla data del 1° marzo 2022.

Dalla già menzionata data, inoltre, saranno interrotte le prestazioni di Assegno per il nucleo familiare per i soggetti rientranti nel nuovo campo di applicazione dell'AUU che siano percettori di trattamento di integrazione e sostegno al reddito (NASPI, CIGO, CIGS, CIGD, CISOA, ASO, AIS, IMA). Tali soggetti, per periodi decorrenti dal 1° marzo 2022, potranno essere presentare domande di ANF sulle prestazioni a sostegno del reddito e integrazioni salariali e/o sulle prestazioni sostitutive della retribuzione, soltanto per i nuclei senza figli, nelle previste condizioni di diritto alle prestazioni ANF.

7. Iniziative di attuazione e monitoraggio

L'art. 12, d. lgs. n. 230 del 2021, autorizza l'INPS ad assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, un contingente di personale non dirigenziale, pari a 300 unità, da inquadrare nell'Area C, posizione economica CI, del Comparto Funzioni Centrali-sezione enti pubblici non economici. Si prevede inoltre che l'INPS ponga in essere iniziative di semplificazione e di informazione all'utenza, utilizzando le banche dati presenti negli archivi dell'Istituto, anche al fine di introdurre

¹⁶ V. Circolare INPS n. 45 del 22 marzo 2019.

gradualmente gli strumenti necessari ad un'eventuale erogazione d'ufficio dell'assegno unico e universale per i figli a carico.

Inoltre, fermo il divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'art. 9 del decreto delegato istituisce l'Osservatorio nazionale per l'assegno unico e universale per i figli a carico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, con funzioni di supporto tecnico-scientifico per lo svolgimento delle attività di analisi, monitoraggio e valutazione d'impatto dell'assegno.

8. Confronto fra vecchio e nuovo sistema di sostegno alle famiglie e alla natalità

Il sistema previgente la riforma fondava il sostegno alle famiglie e alla natalità principalmente su due strumenti: le detrazioni IRPEF per figli a carico e, solo nel caso di lavoratori dipendenti, gli assegni per il nucleo familiare. A questi strumenti si aggiungeva una pleora di trattamenti, talvolta di natura temporanea, comunque di entità minore e destinati a platee di beneficiari più ristrette.

Questo complesso tessuto normativo presentava una serie di criticità che, oltre a renderlo poco efficiente, determinavano violazioni dei principi di equità verticale ed orizzontale¹⁷. Siffatto impianto normativo, infatti, risentiva del fatto di essere ispirato ad una logica di discriminazione qualitativa dei redditi (legata al contrasto all'evasione fiscale) che consentiva la percezione degli assegni al nucleo familiare esclusivamente ai lavoratori dipendenti.

Inoltre, il precedente impianto normativo non sempre riusciva a garantire un beneficio pieno e adeguato alle famiglie più povere, vale a dire quelle con redditi familiari inferiori a 8.000 euro. Infatti, in questa fascia reddituale di norma si collocavano soggetti che per incapienza IRPEF spesso non riuscivano a fruire delle detrazioni per figli a carico e, a causa della tipologia di lavoro svolto (spesso occasionale e intermittente anche quando di lavoro dipendente), percepivano assegni al nucleo familiare di importo molto contenuto su base annuale¹⁸.

Tali distorsioni risultano piuttosto evidenti in base ai dati emersi nell'ambito dell'analisi della distribuzione delle categorie di beneficiari delle cennate misure, condotta dal Ministero delle Finanze¹⁹. In detta sede, infatti, è emerso che solo poco più della metà delle famiglie con figli riusciva a fruire sia degli assegni al nucleo familiare, sia delle detrazioni per figli a carico. Quasi mezzo milione di nuclei familiari percepiva unicamente gli assegni al nucleo familiare, non avendo redditi sufficienti a beneficiare delle detrazioni IRPEF. E, infine, il 40 per cento delle famiglie con figli non aveva accesso agli assegni al nucleo familiare perché il loro reddito non era in prevalenza costituito da redditi da lavoro dipendente.

¹⁷ Sul punto, diffusamente: la Nota del Ministero delle Finanze "L'assegno unico e universale per i figli", del 19 gennaio 2022.

¹⁸ Gli assegni al nucleo familiare, infatti, sono erogati ai lavoratori dipendenti e assimilati con importi mensili e per i soli mesi durante i quali il rapporto di lavoro è in essere.

¹⁹ Nota del Ministero delle Finanze "L'assegno unico e universale per i figli", del 19 gennaio 2022, Tavola 2.

Alcune importanti criticità, peraltro, persistevano anche con riferimento alla platea di soggetti che riuscivano a beneficiare di entrambe le misure. Il precedente sistema, infatti, risultava strutturalmente inidoneo a rispondere ad un principio di equità orizzontale dal momento che si fondava su indicatori reddituali in parte individuali e in parte familiari²⁰. Tale dato rendeva concreta la possibilità che si verificassero situazioni di famiglie con lo stesso reddito complessivo a disposizione, la stessa tipologia di figli a carico, ma che beneficiavano in diversa misura delle relative detrazioni IRPEF. Ipotesi frequente quando il confronto avviene fra nuclei familiari nell'ambito dei quali il medesimo livello di reddito complessivo è generato dalla presenza di un unico percettore di reddito (le c.d. "famiglie mono-reddito"), ovvero più percettori (le c.d. "famiglie bi-reddito o pluri-reddito").

Nel caso di nuclei familiari bi-reddito, in linea di principio, la detrazione per figli a carico veniva riconosciuta nella misura del 50 per cento a ciascun coniuge e solo successivamente veniva parametrata al reddito individuale. Questo fatto discriminava le famiglie mono-reddito, a causa del decrescere della misura della detrazione spettante all'aumentare del livello di reddito individuale. Inoltre, tale struttura delle detrazioni per figli a carico attribuiva a ciascun contribuente un beneficio che prescindeva da quello ottenuto dal suo coniuge e poteva, quindi, essere uguale a quello ottenuto da un altro contribuente con il suo stesso reddito, ma coniugato con un soggetto con reddito diverso.

Fra le criticità insite nel sistema di sostegno alle famiglie in vigore sino al 28 febbraio 2021, va altresì segnalato il fatto che il medesimo si basava su due misure di diversa natura e questo determinava un andamento irregolare dei benefici in funzione del crescere del reddito familiare. Infatti, sotto gli 8.000 euro il beneficio era spesso non fruito a causa dell'incapienza IRPEF del potenziale beneficiario della misura; tra gli 8.000 e i 15.000 euro il beneficio cresceva principalmente per il venir meno del problema collegato all'incapienza e, dopo i 15.000 euro, si riduceva rapidamente e con frequenti cambi di pendenza²¹.

Anche, l'esistenza di una molteplicità di misure di sostegno minori, stratificatesi negli anni a causa di interventi sporadici e non strutturali, rendeva complessi e a volte incoerenti gli effetti delle politiche a favore delle famiglie e dei figli.

Tenuto conto delle summenzionate criticità, la legge delega 1° aprile 2021, n. 46, agli articoli 2 e 3, comma 1, lettere a) e b), ha previsto l'adozione dell'assegno unico universale, correlato al graduale superamento o alla soppressione, in primo luogo delle seguenti misure:

- l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448);
- l'assegno di natalità (di cui all'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'art. 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni,

²⁰ Gli assegni al nucleo familiare sono calcolati in base al reddito familiare, mentre le detrazioni per figli a carico variano in funzione del reddito di ciascun fruitore.

²¹ Per ulteriori approfondimenti, cfr. Nota del Ministero delle Finanze "L'assegno unico e universale per i figli", del 19 gennaio 2022.

dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 e all'art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160);

- il premio alla nascita (di cui all'art. 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016, n. 232);
- il fondo di sostegno alla natalità (di cui all'art. 1, commi 348 e 349, della legge 11 dicembre 2016, n. 232).

Inoltre, nel quadro della più ampia riforma del sistema fiscale, l'introduzione dell'assegno unico e universale è stata collegata altresì al graduale superamento o dalla soppressione delle ulteriori seguenti misure:

- le detrazioni fiscali per figli a carico (di cui all'art. 12, commi 1 lettera c) e 1-*bis*, del Tuir);
- l'assegno per il nucleo familiare (di cui all'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 13 maggio 1988, n. 153);
- gli assegni familiari (di cui al d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797 il c.d. "Testo Unico per gli assegni familiari").

In attuazione della cennata direttiva, il d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, in continuità temporale con il decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2021, n. 112 (che ha istituito, con efficacia dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2021, l'assegno temporaneo destinato alle famiglie con figli minori che non hanno diritto agli assegni al nucleo familiare), ha adottato, a decorrere dal 1° marzo 2022, l'assegno unico universale. Mentre il precedente sistema di detrazioni per figli a carico, di cui all'art. 12, commi 1 lettera c) e 1-*bis*, del Tuir e gli assegni per il nucleo familiare, così come maggiorati dal decreto-legge n. 79 del 2021, nonché l'assegno temporaneo, di cui al medesimo decreto-legge n. 79 del 2021, resteranno in vigore solo fino al 28 febbraio 2022. Le conseguenti modifiche e abrogazioni normative sono disciplinate dall'art. 10 del d.lgs. n. 230 del 2021.

Prima di entrare nel merito di detti interventi normativi è utile brevemente ricordare che l'art. 12, comma 1, lettera c), del Tuir prevedeva la possibilità di detrarre dall'imposta lorda importo che varia in funzione del reddito complessivo del dichiarante.

La norma stabiliva delle detrazioni di base (o teoriche), mentre l'importo effettivamente spettante diminuiva con l'aumentare del reddito, fino ad annullarsi quando il reddito complessivo arrivava a 95.000 euro. La detrazione di base per i figli a carico era pari a 1.220 euro, per il figlio di età inferiore a tre anni e 950 euro, se il figlio aveva un'età pari o superiore a tre anni. Se in famiglia vi erano più di tre figli a carico, questi importi aumentavano di 200 euro per ciascun figlio, a partire dal primo. Per il figlio disabile (riconosciuto tale ai sensi della legge n. 104 del 1992) si aveva diritto all'ulteriore importo di 400 euro.

Per determinare la detrazione IRPEF effettivamente spettante era necessario moltiplicare la detrazione teorica per il coefficiente ottenuto dal rapporto tra 95.000 diminuito del reddito complessivo e 95.000. A tal fine, nel reddito complessivo non andava considerata l'abitazione principale e le relative pertinenze. Andava compreso, invece, il reddito dei fabbricati locati assoggettato al regime della

cedolare secca. Inoltre, se i figli erano più di uno, l'importo di 95.000 euro indicato nella formula andava aumentato per tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo. Pertanto, era pari a 110.000 euro nel caso di due figli a carico, a 125.000 per tre figli, a 140.000 per quattro e così via.

La detrazione per i figli andava ripartita al 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati. In alternativa, qualora ci fosse stato accordo tra le parti, si sarebbe potuto scegliere di attribuire tutta la detrazione al genitore che possedeva il reddito più elevato. Questa facoltà consentiva a quest'ultimo, come per esempio nel caso di incapacienza dell'imposta del genitore con reddito più basso, il godimento per intero delle detrazioni.

In presenza di almeno quattro figli a carico, ai genitori era riconosciuta un'ulteriore detrazione di importo pari a 1.200 euro, ripartita al 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spettava ai genitori in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. Nel caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione competeva a quest'ultimo per l'intero importo. Il comma 3 dell'art. 12 recava specifiche disposizioni nel caso di incapacienza: in tale ipotesi, la detrazione ulteriore per famiglie numerose veniva riconosciuta sotto forma di credito.

Intervenendo su questo tessuto normativo, la lettera a) del comma 4 dell'art. 10 del d.lgs. n. 230 del 2021, novellando (con efficacia a decorrere dal 1° marzo 2022) il primo periodo dell'art. 12, comma 1, lettera c) del Tuir, chiarisce che la detrazione per figli a carico, nella misura di 950 euro, spetta per i figli di età pari o superiore a 21 anni che non beneficiano dell'assegno unico e universale.

La lettera b) della medesima disposizione sopprime il secondo, terzo e quarto periodo della lettera c) dell'art. 12, comma 1, del Tuir, eliminando la norma che disponeva la misura (più elevata) della detrazione a 1.220 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni; la norma che prevedeva l'innalzamento di 400 euro della detrazione per ogni figlio portatore di handicap; nonché la norma che aumentava di 200 euro la detrazione per i contribuenti con più di tre figli a carico.

La lettera c) del cennato art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 230 del 2021, modifica il sesto periodo della lettera c) dell'art. 12, comma 1, del Tuir, al fine di chiarire che l'importo di 95.000 euro è aumentato per tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo solo in presenza di più figli per cui sussiste il diritto alla detrazione (dunque se non si percepisce l'assegno unico).

La lettera d) della medesima disposizione sopprime il comma 1-*bis* dell'art. 12, del Tuir eliminando la detrazione ulteriore di 1.200 euro nel caso di almeno quattro figli a carico e, di conseguenza, la successiva lettera e) apporta le relative modifiche di coordinamento formale al comma 2 dell'art. 12 del Tuir. Sempre con finalità di coordinamento con la soppressione del comma 1-*bis*, la lettera f) sopprime il secondo e il terzo periodo del comma 3 dell'art. 12, del Tuir.

Infine, non essendo stata apportata alcuna modifica normativa al comma 2 dell'art. 10 del Tuir, rimane in vigore la disciplina relativa alla deducibilità delle spese mediche sostenute per i familiari (compresi

i figli) a carico, così come la detraibilità delle spese di istruzione, di cui all'art. 15, comma 1, lettere e) ed e-bis), del Tuir.

Con riferimento agli effetti derivanti dalla sostituzione del vecchio con il nuovo sistema di sostegno alle famiglie e alla natalità, va innanzi tutto osservato che l'assegno unico universale garantisce una parità di trattamento tra nuclei familiari che hanno la stessa composizione, lo stesso reddito e lo stesso patrimonio, anche quando le fonti di reddito familiare sono diversamente distribuite. Lo strumento, quindi, è idoneo a ridurre la sperequazione esistente fra famiglie mono-reddito e famiglie pluri-reddito.

Non a caso, nell'ambito dell'analisi condotta dal Ministero delle Finanze sugli impatti distributivi della riforma (sulla quale si tornerà diffusamente nel prossimo paragrafo), è emerso che, dal punto di vista della diversificazione di detti effetti distributivi in base alle tipologie familiari, le famiglie che riceveranno un maggior beneficio dall'entrata in vigore dell'assegno unico familiare sono proprio le famiglie mono-reddito con figli²².

Fra gli ulteriori vantaggi rappresentati dall'adozione dell'assegno unico universale, merita essere evidenziato il fatto che detta misura, oltre a garantire una maggiore equità orizzontale, rispetta il principio di equità verticale, differenziando fra nuclei che hanno composizione, reddito o patrimoni differenti, senza rinnegare il suo carattere di universalità.

L'adozione della nuova misura determina altresì una importante semplificazione del sistema che permetterà, in seguito, di non disperdere eventuali risorse disponibili su una molteplicità variegata di interventi, concentrando viceversa eventuali ulteriori incentivi su un unico strumento posto a tutela dei figli e della natalità.

Sempre con riferimento ai possibili effetti che conseguiranno alla sostituzione del precedente con il nuovo sistema di sostegno alle famiglie e alla natalità, si osserva che le modifiche apportate al regime di detrazioni per carichi di famiglia sono destinate ad incidere sulle valutazioni di convenienza che alcuni contribuenti sono chiamati ad effettuare, in relazione alla possibilità di optare per l'applicazione del regime forfettario di tassazione, di cui alla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (la c.d. Legge di Stabilità 2015).

Infatti, per gli imprenditori individuali, i professionisti e i lavoratori autonomi in possesso dei requisiti per fruire del cennato regime, la possibilità di fruire del precedente regime di detrazioni per figli a carico poteva contribuire a rendere fiscalmente conveniente la permanenza nel regime di tassazione ordinario. Il venir meno di questo elemento renderà ancor più appetibile l'adesione a regimi forfettari di tassazione.

Infine, si segnala che l'assegno unico universale per i figli a carico non costituisce una componente positiva di reddito per i suoi beneficiari. Infatti, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8 del d.lgs. n. 230

²² Ministero delle Finanze, nota di analisi economica e statistica del 20 gennaio 2022, n. 6, Tabella 7.

del 2021, le somme a tale titolo percepite non concorrono alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del Tuir.

9. Effetti redistributivi dell'assegno unico universale alla luce della riforma IRPEF in corso

Il Ministero delle Finanze, con la nota di analisi economica e statistica del 20 gennaio 2022, n. 6, ha evidenziato come gli effetti sui redditi familiari dell'adozione dell'assegno unico universale per figli a carico non possano essere compiutamente analizzati senza tener conto di alcune ulteriori misure recentemente adottate, nell'ambito della riforma IRPEF in corso.

Con il disegno di legge delega (A.C. 3343) presentato il 29 ottobre 2021, il Governo ha avviato un percorso di riforma del sistema fiscale teso ad accompagnare l'attuazione del piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In tale contesto, un'accurata revisione del sistema fiscale è considerata presupposto necessario a fronteggiare le debolezze strutturali del Paese, divenendo parte integrante della ripresa che si intende innescare anche utilizzando le risorse europee.

Pur non rientrando nell'ambito operativo del PNRR, i programmati interventi di razionalizzazione del sistema fiscale dovrebbero concorrere a realizzare obiettivi di equità sociale e migliorare la competitività del sistema produttivo.

Le direttrici cui dovrebbe uniformarsi la riforma del sistema fiscale sono quelle della razionalizzazione e semplificazione del prelievo, nonché il sostegno alla ripresa economica perseguito mediante la riduzione della pressione fiscale insieme con la rimozione delle principali distorsioni e inefficienze del sistema. Infatti, livelli elevati di aliquote marginali, quali quelli previgenti alla riforma in atto, hanno effetti negativi rilevanti sull'efficienza del sistema, sull'offerta di lavoro, sull'evasione fiscale, sul mercato del lavoro irregolare, sulla crescita dimensionale delle attività economiche.

Mentre è ancora in corso l'iter per l'adozione del quadro d'insieme della complessiva riforma IRPEF, la Legge di Bilancio 2022 (art. 1, commi 2 e 3, della legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha anticipato alcuni interventi di riforma (con efficacia a partire dal 1° gennaio 2022), provvedendo alla rimodulazione delle aliquote e scaglioni di reddito, nonché alla revisione del previgente sistema di detrazioni per reddito da lavoro dipendente.

La finalità complessivamente perseguita in questa anticipazione di riforma IRPEF è stata quella di evitare i cosiddetti "salti d'imposta" che generano effetti distorsivi sotto il profilo dell'equità orizzontale²³. Effetti distorsivi che sono particolarmente evidenti se si considera che, nello scenario previgente alla riforma, in corrispondenza di alcuni livelli di reddito, l'aliquota marginale effettiva si collocava stabilmente al di sopra del 40 per cento per i lavoratori dipendenti senza carichi familiare

²³ Vale a dire, contribuenti con analoghi livelli di reddito pagano un'imposta differente per effetto delle aliquote marginali effettive.

con un reddito complessivo superiore a 28.000, arrivando fino al 60 per cento su ogni unità di reddito aggiuntivo nella fascia reddituale compresa fra i 35.000 e i 40.000 euro.

Tenuti presenti questi fattori distorsivi, la rimodulazione delle aliquote IRPEF e dei relativi scaglioni di reddito non si è limitata a ridurre la pressione fiscale nei confronti di determinate categorie di contribuenti (come a volte si è agito in passato), ma ha inteso razionalizzare la struttura delle aliquote marginali effettive che, nella fascia fra i 33.000 e i 41.000 euro presentavano dei valori eccessivi e insensati da un punto di vista economico. Nello specifico, l'art. 1, comma 2, della Legge di Bilancio 2022, modificando il comma 1 dell'art. 11 del Tuir ha ridotto il numero degli scaglioni IRPEF da cinque a quattro, modificandone le relative aliquote (eccezion fatta per l'aliquota minima e quella massima).

Come emerge dalla seguente tabella di sintesi e raffronto dei due diversi modelli impositivi, il principale effetto redistributivo, che emerge raffrontando la previgente disciplina e quella in vigore dal 1° gennaio 2022, è quello di una riduzione delle aliquote applicabili ai redditi compresi tra euro 15.001 ed euro 50.000 ed un aumento di quelle operanti con riferimento ai redditi compresi tra euro 50.001 ed euro 75.000.

REDDITO IMPONIBILE	ALIQUOTE FINO AL 31/12/2021	ALIQUOTE DAL 1/1/2022	DIFFERENZE
Da 0 a 15.000	23%	23%	----
Da 15.001 a 28.000	27%	25%	-2%
Da 28.001 a 50.000	38%	35%	-3%
Da 50.001 a 55.000	----	43%	+5%
Da 55.001 a 75.000	41%	----	+2%
Da 75.001 in poi	43%	----	----

La revisione degli scaglioni reddituali IRPEF non è l'unico elemento del complesso progetto di riforma destinato a produrre effetti distributivi sulle famiglie italiane, insieme con l'adozione dell'assegno unico universale. Ci si riferisce alle modifiche apportate al sistema di detrazioni d'imposta per redditi da lavoro dipendente.

Anche con riferimento a questo secondo intervento, è utile brevemente raffrontare i due diversi schemi di detrazioni, precedenti e successivi alla riforma. In particolare, ai sensi di quanto disposto dall'art. 13 del Tuir, nel dato testuale vigente fino al 31 dicembre 2021, a fronte della produzione di redditi da lavoro dipendente, ai contribuenti venivano riconosciute le seguenti detrazioni decrescenti al crescere del livello reddituale²⁴:

²⁴ Come si ricorderà, il meccanismo delle detrazioni d'imposta decrescenti al crescere del reddito (sino ad annullarsi completamente) è stato introdotto nel nostro ordinamento in occasione di un primo importante intervento di appiattimento delle aliquote e degli scaglioni IRPEF, operato in attuazione della riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, delineata nell'art. 3 della legge delega 7 aprile 2003, n. 80. Il complessivo progetto di riforma (mai attuato integralmente) voleva introdurre, in sostituzione dell'IRPEF, una nuova imposta sostanzialmente "piatta" (l'IRE), la cui progressività avrebbe dovuto essere garantita non già da un'aliquota progressiva per scaglioni di reddito, bensì da un sistema di deduzioni dall'imponibile e detrazioni d'imposta concentrate sui redditi medio bassi e comunque decrescenti all'aumentare del reddito.

DETRAZIONI PER LAVORO DIPENDENTE VIGENTI FINO AL 31/12/2021

REDDITO COMPLESSIVO	DETRAZIONE SPETTANTE
Fino a € 8.000	€ 1.880 (non inferiore a € 690 per i lavori a tempo indeterminato e € 1.380 per quelli a tempo determinato)
Da € 8.001 a € 28.000	€ 978 + € 902 x (€ 28.000 - reddito complessivo) / (€ 20.000)
Da € 28.001 a € 55.000	€ 978 x (€ 55.000 - reddito complessivo) / (€ 27.000)
Oltre € 55.000	Zero

A decorrere dal 1° gennaio 2022, l'art. 1, comma 2, della l. n. 234 del 2021, modificando l'art. 13 del Tuir ha rimodulato come segue le detrazioni IRPEF per lavoro dipendente:

DETRAZIONI PER LAVORO DIPENDENTE VIGENTI DAL 1/1/2022

REDDITO COMPLESSIVO	DETRAZIONE SPETTANTE
Fino a € 15.000	€ 1.880 (non inferiore a € 690 e € 1.380 per i rapporti di lavoro a tempo determinato)
Da € 15.001 a € 28.000	€ 1.910 + € 1.190 x [(€ 28.000 - reddito complessivo)/€ 13.000]
Da € 28.001 a € 50.000	€ 1.910 x [(€ 50.000 - reddito complessivo)/€ 22.000]
Oltre € 50.000	Zero

Nel nuovo sistema di detrazioni da lavoro, inoltre, la misura della detrazione è aumentata di euro 65 se il reddito complessivo è superiore a euro 25.000 ma non è superiore a euro 35.000.

Dall'analisi condotta dal Ministero delle Finanze, con la nota 20 gennaio 2022, n. 6, in merito agli effetti redistributivi sui redditi familiari conseguenti all'adozione dell'assegno unico universale, congiuntamente all'anticipazione dei cennati elementi attuativi della riforma IRPEF in corso, emerge che le due riforme hanno un effetto migliorativo sia in termini di equità (sia orizzontale che verticale), sia in termini di efficienza del sistema fiscale nel suo complesso.

L'effetto risultante dalla rimodulazione delle aliquote IRPEF e dalla revisione di tutte le tipologie di detrazioni da lavoro riesce ad interessare la quasi totalità dei contribuenti, diversamente dagli interventi cui si è assistito negli ultimi anni, caratterizzati da effetti redistributivi e di riduzione del cuneo fiscale concentrati sui soli lavoratori dipendenti.

In particolare, la riduzione delle aliquote IRPEF riferite agli scaglioni di reddito centrali consente di concentrarne i benefici sui redditi medio-alti (la fascia compresa fra i 28.000 e i 40.000 euro di reddito complessivo); mentre la rimodulazione delle detrazioni da lavoro consente di ridurre la pressione fiscale anche per la maggior parte dei contribuenti con redditi più bassi. Coloro che risultano meno avvantaggiati dalla riforma sono i contribuenti con reddito compreso tra i 20.000 e i 35.000 euro. Mentre, in termini percentuali, i benefici per i redditi complessivi fra i 10.000 e i 20.000 euro sono simili a quelli che si registrano per i redditi medio-alti.

Con riferimento agli effetti redistributivi complessivi delle due riforme, l'analisi condotta dal Ministero delle Finanze²⁵.

ha riscontrato che nel complesso i due interventi (quello di anticipazione parziale della riforma IRPEF e l'introduzione dell'assegno unico universale) realizzano un impianto piuttosto progressivo, concentrando i loro effetti sulle famiglie con figli e con redditi più bassi. Le famiglie meno abbienti registrano un beneficio molto elevato sia in termini monetari, sia in termini di incidenza sul reddito. I benefici medi si riducono poi in modo abbastanza graduale, mentre l'incidenza sul reddito lordo assume un profilo decrescente. Sotto il profilo dell'equità, inoltre, si registra una diminuzione significativa della disuguaglianza del reddito disponibile per le famiglie italiane.

Analizzando disgiuntamente gli effetti prodotti dalle due riforme, si è riscontrato che buona parte dell'azione redistributiva è collegata all'introduzione dell'assegno unico universale. L'azione redistributiva legata agli interventi anticipativi della riforma IRPEF, infatti, è decisamente più contenuta a causa dell'ampia platea di beneficiari di detti interventi che, lo si ricorda, non sono rivolti unicamente alle famiglie con figli. Inoltre, come si è visto, la riduzione dell'IRPEF derivante da detti interventi va a beneficio principalmente del c.d. "ceto medio" e persegue l'obiettivo di attenuare il rilevante salto di aliquota d'imposta dal 27 per cento al 38 per cento al fine di sostenere l'offerta di lavoro.

Sotto il profilo "qualitativo", infine, è utile osservare che i maggiori benefici derivanti dall'effetto congiunto dei due interventi in esame vanno a vantaggio dei lavoratori autonomi, che per la prima volta si troveranno a fruire di un assegno strutturale per i figli.

²⁵ Cfr: Ministero delle finanze, nota 20 gennaio 2022, n. 6, par. 5. Gli effetti sono stati valutati attraverso indicatori molto utilizzati in letteratura, quali, ad esempio, il confronto fra l'indice Gini (che misura quanto la distribuzione dei redditi delle famiglie si discosta da una distribuzione equa) del reddito lordo prima delle imposte e l'indice di concentrazione del reddito disponibile delle famiglie, prima e dopo l'introduzione delle due riforme. Per il calcolo degli indici è stato utilizzato il modello TAXBEN-DF, sviluppato dallo stesso Dipartimento delle finanze.

Come riportato nella Tabella 9 allegata al documento di prassi, l'indice di Gini del reddito disponibile familiare diminuisce dell'1,65 per cento (evidenziando una maggiore equità nella distribuzione dei redditi a seguito delle riforme, segnalando una diminuzione significativa della disuguaglianza del reddito disponibile per le famiglie italiane. Viceversa, l'effetto redistributivo sui redditi viene catturato dall'aumento dell'indice di redistribuzione globale (+9,71 per cento) e dall'indice Reynold-Smolensky (+8,41 per cento). Infine, l'aumento della progressività della riforma è misurato dall'aumento dell'indice di progressività di Kakwani (+21,60 per cento) e dell'indice di Suits (+20,26 per cento).