

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TRATTAMENTO
FISCALE DEL REDDITO FAMILIARE E SULLE
RELATIVE POLITICHE DI SOSTEGNO

4^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 NOVEMBRE 2004

Presidenza del presidente PEDRIZZI

INDICE**Audizione della Banca d'Italia**

* PRESIDENTE	<i>Pag. 3, 11, 13 e passim</i>	* CERIANI	<i>Pag. 21</i>
CASTELLANI (<i>Mar-DL-U</i>)	18, 20	* MORCALDO	3, 11, 13 e <i>passim</i>
D'AMICO (<i>Mar-DL-U</i>)	18, 19		
* EUFEMI (<i>UDC</i>)	17, 20		

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democraticiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il dottor Giancarlo Morcaldo, direttore centrale dell'Area ricerca economica della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Vieri Ceriani, capo del Servizio rapporti fiscali del medesimo Istituto.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno, sospesa nella seduta del 3 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi è in programma l'audizione del direttore centrale dell'Area ricerca economica della Banca d'Italia, dottor Giancarlo Morcaldo, e del capo del Servizio rapporti fiscali, dottor Vieri Ceriani.

Desidero sottolineare che attualmente il problema del trattamento fiscale della famiglia è al centro del dibattito politico e culturale. È di questi giorni la predisposizione da parte del Governo di un maxi emendamento alla legge finanziaria per individuare interventi a favore dei redditi familiari. Con l'audizione di Banca d'Italia completiamo lo scenario di riferimento nell'ambito del quale il legislatore si sta muovendo, dopo aver già ascoltato i rappresentanti dell'ISAE, dell'ISTAT e del Forum delle Associazioni Familiari. Una volta conclusa la fase delle audizioni, la Commissione effettuerà alcuni sopralluoghi all'estero, in particolare negli Stati in cui la famiglia è considerata non soltanto un soggetto economico ma anche fiscale, per procedere poi con le audizioni dei Ministri competenti.

Do senz'altro la parola al dottor Morcaldo per una esposizione introduttiva sui temi che costituiscono l'oggetto dell'indagine conoscitiva.

MORCALDO. Ringrazio innanzitutto la Commissione per l'occasione che ci viene fornita di esporre il punto di vista della Banca d'Italia in una materia che, come affermava il Presidente, è oggi, per motivi più che sufficienti, all'attenzione del mondo politico.

La mia esposizione parte da alcuni punti che sono propedeutici ai suggerimenti e alle proposte che avanzaeremo, le quali tendono ad inserire la trattazione della materia del trattamento fiscale del reddito familiare

nell'ambito del coacervo delle misure di sostegno alla famiglia, tenendo conto degli interventi dal lato della spesa e ponendo un'enfasi particolare sul sostegno della natalità, che rappresenta, a nostro avviso, uno degli obiettivi da perseguire.

Il tasso di fecondità che si è registrato in Italia nella seconda metà degli anni Novanta, pari a 1,21 per cento, è notevolmente inferiore al cosiddetto numero di rimpiazzo che assicura la stazionarietà della popolazione, che è pari a 2,1. Ritengo che questo dato renda il nostro obiettivo meritevole di considerazione da parte del Parlamento.

Partirò pertanto da un breve *excursus* sull'evoluzione demografica, per proseguire poi con una descrizione delle politiche di sostegno alle famiglie e degli obiettivi che queste si possono porre. Esaminerò in particolare il trattamento fiscale delle famiglia nel nostro Paese e quindi cercherò di offrire un contributo comparativo sulla base di un'analisi delle modalità adottate da altri Paesi dell'OCSE per affrontare il medesimo problema. Infine, dopo aver descritto quanto è stato fatto in Italia nell'ambito della tassazione e degli assegni familiari, avvanzerò precisi suggerimenti da sottoporre alla vostra attenzione.

Nella relazione introduttiva, che è stata distribuita, vi è un paragrafo sulla gestione amministrativa. Poiché le innovazioni introdotte devono essere gestite dai sostituti di imposta, nella proposta da noi avanzata teniamo conto della compatibilità di nuove misure fiscali con la gestione amministrativa, al fine di evitare ulteriori aggravii e quindi problemi di applicazione. Esporrò pertanto i punti salienti della relazione, partendo dal tema dell'evoluzione demografica.

Negli ultimi decenni, in Italia e negli altri Paesi europei, si è registrato un forte rallentamento della crescita della popolazione che è stato particolarmente rilevante tra la seconda metà degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta. I mutamenti avvenuti nella struttura economica e sociale hanno modificato le scelte procreative delle famiglie: si è assistito ad un forte calo del tasso di fecondità. Nella documentazione che abbiamo consegnato agli atti della Commissione sono indicate per l'Italia cifre largamente inferiori rispetto a quelle di altri Paesi della Comunità europea, dove il problema è presente ma con un'intensità diversa.

A frenare il rallentamento demografico hanno contribuito l'allungamento della vita media e il crescente fenomeno dell'immigrazione. Dalla riduzione del tasso di fecondità e dall'allungamento della vita media è derivato un progressivo invecchiamento della popolazione. La combinazione di questi due fattori, il rallentamento della popolazione e il suo progressivo invecchiamento, ha frenato l'espansione della domanda interna. Ciò è vero in tutti i Paesi dell'Unione europea ed ancor più vero per l'Italia. L'aumento dell'età media delle forze di lavoro è probabilmente una conseguenza del rallentamento della produttività, particolarmente forte in Italia, che si riflette sul declino di competitività del nostro Paese.

La crescita della popolazione in età avanzata influisce pesantemente sulla spesa pubblica, mettendone a rischio la sostenibilità di lungo periodo. In questo contesto sono necessari aggiustamenti al sistema di sicu-

rezza sociale diretti ad assicurare la compatibilità delle risorse con la salvaguardia delle sue finalità di base.

In prospettiva, occorre ripristinare un adeguato rapporto tra la popolazione anziana e quella in età lavorativa. Per realizzare tale obiettivo è opportuno favorire la ripresa della fecondità attraverso adeguate politiche di sostegno. Le scelte individuali di procreazione non dipendono solo dal livello del reddito ma anche da altri fattori di contesto; per incidere sul tasso di natalità, agli strumenti fiscali – oggetto specifico di questa audizione – occorre affiancare servizi sociali adeguati ai bisogni, altrimenti l'effetto che si ottiene può non essere apprezzabile.

Per mettere in condizione il Parlamento di decidere oculatamente, è bene dire subito quali sono gli obiettivi che questi strumenti possono perseguire. Tali obiettivi sono tre. Il primo è la redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, la cosiddetta equità verticale tra nuclei o individui con diversi livelli di reddito. Vi è poi un problema di equità orizzontale, ossia un trattamento differenziato a parità di reddito (quindi per qualunque livello di reddito) volto a compensare le maggiori esigenze di spesa connesse con i carichi familiari.

Il terzo obiettivo è proprio la modifica delle scelte procreative delle famiglie per conseguire obiettivi demografici di ordine sociale, ossia la natalità.

Procediamo con qualche breve qualificazione. Nel primo caso, l'obiettivo è quello di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà, che deriva dalla presenza di persone che non svolgono alcuna attività lavorativa (i figli e il coniuge). Tale rischio è direttamente correlato alla numerosità del nucleo familiare; quindi, un livello di reddito di per sé medio può diventare insufficiente se si associa ad un numero di carichi familiari assai elevato.

Nel secondo caso (equità orizzontale), la finalità è quella di discriminare, a parità di reddito, tra famiglie con un diverso numero di persone a carico. Si tratta di evitare che, per tutti i livelli di reddito – come dicevo poc'anzi – la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia.

Il terzo obiettivo (quello demografico) presuppone l'esistenza di una discrepanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, alla dinamica e alla composizione della popolazione. La determinazione delle caratteristiche demografiche ottimali a livello collettivo è stata a lungo dibattuta dalla letteratura economica. Non vi sono indicazioni concordi in materia desumibili dagli studi teorici. L'accentuato invecchiamento demografico, che in Italia stiamo sperimentando, e l'attesa forte flessione della popolazione configurano, tuttavia, uno scenario che certamente non può definirsi ottimale. Un intervento nella direzione di favorire la ripresa del tasso di natalità è pertanto auspicabile.

Questo è un aspetto abbastanza innovativo nella tradizione italiana o perlomeno – come vedremo più avanti analizzando la materia degli assegni familiari e delle detrazioni di imposta – il contributo dato a questo fattore è assai scarso.

Se esaminiamo le detrazioni d'imposta, possiamo rilevare che per il secondo figlio vi è un lieve innalzamento; nell'ambito degli assegni familiari, l'innalzamento diviene significativo dal terzo e quarto figlio. Se l'indice di fecondità totale è 1,21, bisogna convincere le persone a fare il secondo figlio. Non a caso in Francia, dove il tasso di fecondità è di 1,76, il problema è convincere la gente a fare il terzo figlio. Sono questi alcuni *flash* che metto in campo per facilitare la comprensione delle proposte con le quali chiuderemo il nostro intervento.

Per quanto riguarda il trattamento fiscale della famiglia, il problema centrale che si pone è quello della scelta dell'unità impositiva da tassare: questa può essere rappresentata dall'individuo o dalla famiglia. Entrambe le metodologie presentano vantaggi, ma anche problemi applicativi, nonché svantaggi.

La scelta di tassare separatamente ciascun individuo presuppone che la capacità di spesa di ogni familiare sia indipendente da quella degli altri membri. Per correlare l'onere tributario con la situazione familiare del contribuente – si tratta della tassazione a livello individuale – sono possibili due vie. La prima è quella di prevedere un minimo familiare esente, determinato partendo dalla soglia di esenzione individuale modificata in funzione della composizione del nucleo familiare. Come seconda alternativa, si possono concedere deduzioni dal reddito o anche detrazioni d'imposta per i familiari a carico. Questa modalità, che si collega alla delega a cui dovete dare applicazione, poichè si fa riferimento a deduzioni, presenta aspetti positivi in quanto non si caratterizza per le problematiche che presentano altre soluzioni.

Passo ora ad alcune note di metodologia. Data la progressività dell'imposta, le deduzioni dal reddito stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente con il reddito (la deduzione viene ad abbattere il reddito; a parità di altre condizioni, il vantaggio è pari all'aliquota marginale moltiplicata per la deduzione del reddito e quindi cresce con il reddito). In tal modo, cioè introducendo deduzioni stabilite in misura fissa, si tiene conto del fatto che, di norma, il costo del mantenimento della prole aumenta con il reddito dei genitori; questo è, in qualche modo, immediatamente percepibile. È ovvio, però, che con una deduzione si può realizzare anche l'obiettivo opposto, dipende da come si può correlare la deduzione in funzione del reddito. Se l'importo viene ridotto al crescere del reddito, anche con la deduzione si riesce a realizzare una redistribuzione in favore delle fasce di reddito medio-basse.

Esaminiamo ora le detrazioni, che rappresentano il vecchio sistema che stiamo abbandonando. Le detrazioni stabilite in misura fissa accrescono la progressività dell'imposta, accentuando la redistribuzione in favore delle classi meno abbienti. Quindi, per definizione, una detrazione stabilita in cifra fissa ha un effetto redistributivo in favore delle classi meno abbienti. Il presupposto logico per fare questa scelta è che lo Stato riconosca costi di mantenimento dei familiari fissi, indipendenti dal livello del reddito.

Per le deduzioni e le detrazioni si può presentare un problema di incapacienza, nel senso che può accadere che il livello del reddito sia così basso che con la detrazione o con la deduzione si va a realizzare un credito. Attualmente, se l'imposta è negativa, non si ha alcun risultato; ovviamente, l'imposta negativa non dà luogo ad un credito d'imposta. Il problema potrebbe essere superato consentendo il rimborso delle detrazioni o delle deduzioni incapienti.

Esaminiamo ora quali sono le considerazioni e i metodi che implicano la scelta fra gli attuali sistemi di tassazione della famiglia. Si possono identificare tre sistemi prevalenti di tassazione della famiglia. Il primo è il regime del cumulo, che credo conosciamo tutti essendo stato in vigore nel nostro Paese per qualche tempo, il quale prevede che l'imposta sia calcolata sulla somma dei redditi dei due coniugi. Il cumulo permette di parificare il trattamento fiscale delle famiglie monoreddito e bireddito dello stesso livello di reddito, ovviamente penalizzando queste ultime rispetto all'ipotesi di tassazione a livello individuale.

Il secondo sistema è lo *splitting*, che prevede che i redditi dei coniugi siano sommati e il risultato diviso per due. Al reddito così ottenuto si applica la scala di aliquote e scaglioni ordinaria e la relativa imposta ottenuta si moltiplica per due.

Un altro sistema è quello del quoziente, che può essere visto come una evoluzione dello *splitting* perché consente di tenere conto non solo dei due coniugi ma anche di altri componenti familiari. Con questo metodo si attribuisce ai vari componenti della famiglia un peso variabile. Mi limito, per risparmiare tempo e per dare maggiore continuità al ragionamento, ad una illustrazione veloce dei diversi temi, rinviando per i dettagli alla relazione scritta che ho consegnato e che è già stata distribuita.

Passo ora ad esaminare che cosa succede sul fronte del trattamento fiscale della famiglia nei principali Paesi OCSE, al fine di delineare uno scenario internazionale che aiuti a capire quali sono le scelte migliori che possono essere in qualche modo utilizzate e mutate per giungere ad una soluzione più soddisfacente e più correlata con i bisogni.

Nei Paesi membri dell'OCSE esistono modalità molto diverse nell'entità delle agevolazioni fiscali accordate alle famiglie. In una minoranza di casi, l'unità impositiva è costituita dalla famiglia; nella maggior parte dei Paesi si è preferito ricorrere a deduzioni dal reddito o a detrazioni dall'imposta individuale. Quindi, la scelta contenuta nella legge delega è stata già seguita da molti Paesi perché più efficiente nel senso di creare minori problemi di applicazione. In altri Paesi prevalgono i trasferimenti, i cosiddetti assegni sociali. Molti Paesi utilizzano una combinazione di questi strumenti. Gli assegni sociali esistono da noi ma anche in Francia e nel Regno Unito.

Sulla base dei dati relativi al 2003, dei 30 paesi dell'OCSE, 17 utilizzano il modello di tassazione su base individuale, quattro utilizzano la tassazione su base puramente familiare (l'esempio più eclatante è la Francia), e due Paesi soltanto utilizzano la tassazione familiare riservata

ai redditi di capitale. In sette Paesi al contribuente viene lasciata la facoltà di scelta tra i due sistemi.

Nell'ambito della tassazione su base individuale, le agevolazioni inversamente correlate al reddito sono relativamente poco diffuse, però si stanno estendendo. In Italia negli ultimi anni sono stati utilizzati metodi di questo tipo, per cui possiamo dire che il ricorso a questo tipo di strumento si va estendendo.

Nella maggior parte dei Paesi, alle detrazioni-deduzioni – nell'ambito sia della tassazione familiare sia di quella individuale – si affiancano prestazioni di natura assistenziale, in particolare sotto forma di trasferimenti (assegni familiari). Fanno eccezione alcuni Paesi che non prevedono alcun beneficio di questo tipo. In Messico e in Turchia, invece, non è prevista alcuna forma di sostegno pubblico alla famiglia, né sotto forma di agevolazioni fiscali né di trasferimenti.

Tra il 1970 e il 1990 diversi Paesi sono passati dalla tassazione su base familiare a quella individuale. Ciò è avvenuto perché ci si è mossi verso una graduale riduzione nelle aliquote nominali dell'imposta personale sul reddito, con una conseguente attenuazione della progressività, il che ha reso meno significativo il vantaggio associato ad una tassazione su base familiare. Tanto più la scala della progressività dell'aliquota è ripida, tanto maggiore è il vantaggio che se ne trae. Se, come sta avvenendo ora in Italia, ci si muove in direzione di una riduzione del numero delle aliquote e di un ampliamento degli scaglioni, il vantaggio di questo tipo di tassazione rispetto a quella individuale si attenua. E' una tendenza abbastanza comune che si riscontra in tutti i Paesi.

Negli anni più recenti agli obiettivi di redistribuzione del reddito se ne sono affiancati altri, più mirati, come quello di attenuare il disincentivo all'ingresso nel mercato del lavoro per il coniuge, ovvero quello di concentrare le agevolazioni sulle famiglie con redditi più bassi. Ci si sta muovendo in direzione di una concentrazione delle risorse finalizzate ad una tutela della povertà. In termini quantitativi, un possibile indicatore della portata delle politiche fiscali di sostegno alle famiglie è rappresentato dalla differenza tra le aliquote medie di tassazione dei contribuenti senza coniuge e senza figli rispetto a quelle delle famiglie monoreddito con due figli calcolate per un reddito pari a quello medio di un lavoratore del settore manifatturiero. Nel grafico 1, contenuto nell'appendice al documento che è stato distribuito, si evidenzia il vantaggio fiscale della famiglia monoreddito con due figli rispetto al contribuente non coniugato senza figli in diversi Paesi. In Germania e Belgio si ha un differenziale di aliquota media superiore a 20 punti percentuali; l'Italia si colloca in una posizione intermedia: nella parte iniziale del grafico, quindi nel 1996, il guadagno in termini di aliquota di imposta è del 10 per cento; nel 2003, seguendo un andamento dapprima crescente e poi leggermente decrescente, arriviamo ad un differenziale di aliquota compreso tra il 12 e il 13 per cento. Il grafico successivo (figura 2) mostra invece il vantaggio fiscale della coppia bireddito con due figli a carico rispetto al contribuente non coniugato e senza figli ma con un reddito più elevato rispetto al caso precedente. In

questo caso, infatti, il reddito della famiglia con due figli, che rappresenta il termine di paragone, è più alto dal momento che entrambi i coniugi lavorano e quindi guadagnano di più di un lavoratore medio del settore manifatturiero. Per convenzione si è stabilito un reddito complessivo pari al 167 per cento della retribuzione di un lavoratore medio del settore manifatturiero. Anche in questo caso la Germania e il Belgio si pongono ai livelli superiori, confermandosi i Paesi il cui trattamento fiscale è più favorevole alle famiglie. Per l'Italia, nel periodo osservato, si assiste ad un passaggio da valori iniziali molto bassi, compresi tra il 6 e l'8 per cento, a valori che attualmente, pur rimanendo inferiori a quelli della Germania e della Francia, la collocano al terzo posto, quindi in posizione superiore a quella di tutti gli altri Paesi, in termini di vantaggio fiscale delle famiglie. Ciò si spiega con il fatto che nel corso di questo periodo sono state effettuate politiche di sostegno alle famiglie con aumenti delle detrazioni o degli assegni familiari. Il tutto è calcolato tenendo conto non soltanto dell'aliquota fiscale ma anche dei trasferimenti sottratti al gravame fiscale.

Analizzando nel dettaglio la situazione italiana, vediamo che inizialmente il legislatore, in materia di imposizione diretta, aveva scelto la tassazione familiare, introducendo già nel 1923 l'istituto del cumulo dei redditi ai fini dell'imposta complementare. Dopo la riforma fiscale dei primi anni Settanta venne introdotto il cumulo anche per l'imposta personale sui redditi, la vecchia IRPEF. Questa scelta fu abbandonata dopo la sentenza n. 179 del 1976 della Corte costituzionale e attualmente il regime tributario è imperniato sul principio della tassazione personale. Nell'ambito della predetta sentenza - è utile ricordarlo perché spiega i motivi della crescita del vantaggio accordato alle famiglie - la Corte costituzionale esortò il legislatore ad apprestare un differente sistema di tassazione che agevolasse la formazione e lo sviluppo della famiglia e considerasse la posizione della donna casalinga e lavoratrice. Questo monito rimase a lungo inascoltato e nella sentenza n. 76 del 1983 la Corte costituzionale tornò sulla materia lamentando il perdurare delle sperequazioni a carico dei nuclei monoreddito. Nel 1990 - riepilogo la storia di quanto è accaduto, perché ritengo che oggi possa essere utile - l'Esecutivo fu delegato ad adottare un sistema di tassazione familiare ispirato all'esperienza francese del «quoziente familiare». Per informazioni dettagliate sulla delega, faccio rinvio al documento che abbiamo consegnato.

La delega decadde alla fine del 1992 senza avere alcun seguito. Essa non trovò applicazione principalmente a causa del consistente impatto negativo sul gettito (stimato in 7.000 miliardi di lire dell'epoca) e del concentrarsi del vantaggio che ne sarebbe derivato sulle classi più abbienti, con problemi di iniquità verticale.

Da allora, sulla base degli impulsi della Corte costituzionale, ma anche di altri organismi, numerose innovazioni sono state apportate in materia al fine di facilitare la famiglia. Ne è scaturita un'opera di rafforzamento dell'impianto delle detrazioni e dei sussidi. Tra il 1989 e il 1995 le detrazioni erano rimaste invariate in termini reali grazie all'introduzione di un meccanismo di recupero automatico del drenaggio fiscale ai fini del-

l'IRPEF. A partire dal 1996 la leva fiscale è stata orientata verso i contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per carichi familiari sono state aumentate e correlate inversamente al reddito; se ne è differenziata l'entità in relazione alla numerosità del nucleo di appartenenza; sono state previste misure *ad hoc* per figli di età inferiore a tre anni o disabili (alle pagine 10 e 11 del documento da noi consegnato vi è un elenco dettagliato delle misure assunte in questo periodo).

Nel 2003 la legge delega per la riforma fiscale ha previsto, tra l'altro, che le attuali detrazioni vengano sostituite da deduzioni, concentrate sui redditi medio-bassi. La famiglia è stata definita «soggetto centrale, anche nell'economia fiscale».

Diamo uno sguardo all'istituto degli assegni familiari e alla sua evoluzione nel corso del tempo.

Gli assegni familiari sono stati introdotti in Italia negli anni Trenta, contestualmente alla riduzione dell'orario lavorativo (da 48 a 40 ore), decisa allo scopo di ridurre la disoccupazione. Gli assegni familiari avevano l'obiettivo di contenere i disagi connessi alle diminuzioni salariali, soprattutto per le famiglie numerose. Essi erano finanziati con i contributi sociali a carico dei datori di lavoro. Come sapete, con la riforma sono stati inglobati nel contributo pensionistico.

L'introduzione di questo strumento di sostegno alle famiglie avvenne in un contesto molto diverso da quello attuale: il reddito *pro capite* era notevolmente inferiore e la natalità molto superiore; la spesa sociale aveva dimensioni relativamente modeste; la tassazione dei redditi coinvolgeva un numero limitato di contribuenti. I cambiamenti avvenuti in seguito hanno radicalmente mutato sia le esigenze che gli assegni familiari sono chiamati a soddisfare, sia gli strumenti utilizzabili per sostenere i carichi familiari.

La prima modifica avvenne nel 1983 con l'introduzione degli assegni integrativi, di cui non mi soffermo ad analizzare tutti gli aspetti. Nel successivo quinquennio, da una situazione in cui prevalevano i flussi redistributivi orizzontali fra individui con un numero diverso di carichi familiari (orizzontale significa che, a parità di reddito, si cerca di dare un sostegno alle famiglie più numerose, a prescindere se siano più bisognose o meno), si è passati ad un'altra in cui predominava la redistribuzione verticale in favore dei soggetti con redditi bassi o medio-bassi.

Varie sono state le innovazioni e le modifiche apportate proprio per ampliare l'importo degli assegni e per correlarli al reddito dei beneficiari. Attualmente, però, il sistema presenta alcune criticità, tra cui la non universalità dell'azione di sostegno. Come sapete, gli assegni sono riservati solo ai lavoratori dipendenti, in quanto per i lavoratori autonomi esistono alcune controindicazioni o, perlomeno, sono necessarie alcune azioni specifiche di cui parleremo più tardi.

L'altra criticità è la graduazione dell'assegno in base ai redditi dichiarati, trascurando fenomeni di erosione ed evasione (l'unico modo di applicarlo è quello di basarsi su una autodichiarazione che spesso è difficile da verificare perché richiederebbe oneri notevoli). Infine, vi è – punto su cui probabilmente si può facilmente agire – la presenza di punti di di-

scontinuità negli importi rispetto al reddito, che origina fenomeni di «trappola della povertà». Credo che tutti sappiate che cosa significa trappola della povertà: è quella condizione nella quale, una integrazione del reddito, realizzata magari con un lavoro *part-time* o in altri modi, porta al risultato di un reddito netto inferiore a quello di partenza, per cui viene meno l'interesse a cercare un altro lavoro.

PRESIDENTE. È successo con l'aumento delle pensioni ad un milione delle vecchie lire.

MORCALDO. Esiste nella proposta un modo per risolvere questo problema e il metodo usato in Germania credo possa essere un utile punto di riferimento.

Se guardiamo la figura 3 del documento, relativa all'evoluzione del vantaggio fiscale delle famiglie in Italia, possiamo esaminare l'evoluzione del carico fiscale medio su due tipologie di contribuenti con diversa composizione familiare e reddito complessivo da lavoro pari al salario medio di un lavoratore del settore manifatturiero. L'analisi dell'aliquota media consente di valutare l'impatto – anche in questo caso si tiene conto degli assegni familiari – prodotto sul reddito disponibile dalle modifiche apportate nel corso del tempo alla struttura della tassazione e agli assegni familiari. Si nota una riduzione del carico fiscale sul nucleo familiare monoreddito tra il 1995 e il 1996, in concomitanza con l'aumento delle detrazioni per coniuge a carico e la rimodulazione dell'assegno per il nucleo familiare. Se guardate la tendenza negli anni successivi, potete rilevare che rimane flettente per i miglioramenti apportati agli assegni familiari (i dati sono analizzati in modo più approfondito nelle pagine che precedono il grafico). Si nota una accentuazione della flessione nel 2001, anno in cui vi è stata una concessione significativa di sgravi fiscali. È questo il motivo per cui l'aliquota su questa tipologia di contribuenti si è abbassata in modo più significativo rispetto agli anni precedenti.

Se guardiamo la linea nera tratteggiata, sempre del grafico n. 3 (non si deve guardare l'altra curva superiore che si riferisce al contribuente singolo senza figli), rileviamo la differenza di trattamento tra le due tipologie di contribuenti e vediamo che il vantaggio in termini relativi in favore delle famiglie presenta un andamento altalenante. Fino alla prima metà degli anni 80 vi è una sostanziale stazionarietà o forse una leggera tendenza flettente; si nota poi che dal 1995 il vantaggio a favore delle famiglie, in particolare della coppia monoreddito con due figli, aumenta in modo significativo. Il punto di picco è nel 2001, in corrispondenza della riduzione del carico fiscale per la coppia monoreddito con due figli.

Prima di passare alla fase dei suggerimenti, enuncio le criticità dei vari strumenti. L'utilizzo di uno strumento in luogo di un altro determina effetti assai diversi. Gli aspetti che maggiormente rilevano nel giudicare questa tipologia di interventi sono la neutralità, l'equità, l'efficienza e il sostegno della natalità.

La neutralità del sistema implica che la variabile fiscale non influisca sulle scelte individuali. Porto due esempi chiarificatori. Il regime del cumulo è stato descritto come una sorta di tassa sul matrimonio per l'effetto disincentivante nei confronti del matrimonio o, di contro, incentivante delle separazioni ai soli fini fiscali, e pertanto non era certamente neutrale.

I metodi di tassazione per parti, per converso, influenzano positivamente la costituzione di unioni legali o di fatto, nei limiti in cui queste siano ammesse a fruire del beneficio. Il vantaggio nel metodo di tassazione per parti è tanto maggiore quanto più ampia è la differenza tra i due redditi. Infatti, più i redditi sono sperequati più la tassazione separata li avvantaggia. La tassazione separata è invece neutrale rispetto alle scelte personali non essendoci, ad esempio, alcun disincentivo al lavoro della donna che di solito è il coniuge più debole e più soggetto a questo tipo di effetti.

Il sistema di tassazione sulla base del reddito familiare influenza l'offerta di lavoro del coniuge con il reddito più basso, generalmente la moglie. Il disincentivo al lavoro è strettamente correlato al livello dell'aliquota marginale che grava sul soggetto. In un sistema integrato di sussidi e tassazione, l'aliquota marginale dipende tanto dalla struttura impositiva quanto dalla presenza di sussidi commisurati al reddito. Quindi contano entrambi, sia il regime di tassazione che il sistema di sostegno dei redditi dal lato della spesa.

Il tasso di partecipazione femminile al lavoro risente fortemente del carattere progressivo dell'imposta. Il cumulo e la tassazione per parti tendono ad esercitare un disincentivo al lavoro femminile, che cresce all'aumentare delle disparità di guadagno.

Relativamente ai problemi di equità, va rilevato che lo *splitting* e il cumulo consentono di parificare, a parità di reddito, il trattamento dei nuclei monoreddito e bireddito. Ciò è abbastanza evidente perché, a parità di reddito, l'imposta pagata è la medesima e quindi il reddito netto è lo stesso.

La tassazione separata, in genere, accorda un vantaggio alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito: si configura una forma implicita di riconoscimento di maggiori costi di gestione familiare sostenuti dalle coppie bireddito. È vero infatti che vi è un secondo reddito, ma occorre considerare che in questo caso i nuclei familiari devono farsi carico di altri tipi di spesa come, ad esempio, quella per una collaboratrice domestica, altrimenti la donna è sottoposta ad un lavoro più pressante. Quindi, se il legislatore opera questa scelta, l'ipotesi implicita è il riconoscimento di questo aspetto. Con la tassazione separata l'imposta complessiva a carico della coppia dipende dalla ripartizione del reddito tra i coniugi e cresce con l'aumentare del livello di concentrazione dei redditi in capo ad un coniuge.

In termini di efficienza, il sistema di imposizione deve evitare fenomeni di «trappola della povertà», cioè di dare benefici che finiscono con il far venir meno l'incentivo ad impegnarsi a guadagnare redditi aggiuntivi per portarsi al di fuori dell'area di assistenza da parte dello Stato. Il si-

stema dovrebbe quindi essere rivolto alla generalità delle persone che si trovano in condizioni di effettivo bisogno e non deve comportare sprechi di risorse destinando benefici a coloro che non hanno i presupposti per averli. Si tratta pertanto di concentrare e migliorare l'intervento nei confronti di coloro che hanno un effettivo bisogno.

Un sistema efficiente non deve poi discriminare tra tipologie di lavoratori ma tra condizioni economiche dei nuclei familiari; sempre che, con riferimento al lavoro autonomo, siano soddisfatte alcune condizioni.

Relativamente al sostegno della natalità, un trattamento di favore delle famiglie parte dal presupposto della contrazione della capacità di spesa in presenza di componenti a carico. Nell'ambito dei metodi di tassazione per parti, il quoziente familiare consente di valorizzare (è il caso del sistema francese) la presenza di altri componenti diversi dai coniugi. In sostanza, si assume che i bisogni aumentino con l'ampliamento del nucleo, anche se in misura meno che proporzionale. In proposito ci riferiamo alle scale di equivalenza.

Procederò ora ad un confronto tra Francia, Regno Unito e Germania per poi descrivere la situazione dell'Italia. In Francia, il sistema è stato introdotto nella seconda metà degli anni Quaranta ed è stato successivamente modificato. Nel 1982, per rafforzare gli incentivi in favore della natalità (questa perlomeno è l'interpretazione data a tale misura), il coefficiente previsto per i figli successivi al secondo è stato portato a 1, mentre per i primi due è rimasto dello 0,5. In sostanza, in una visione di economia di scala, se un coniuge vale 1, l'altro coniuge vale 1 e i primi due figli valgono 0,5 ai successivi dovrebbe essere riconosciuto un valore inferiore, magari pari a 0,25. Tuttavia, poiché la Francia ha un tasso di natalità prossimo a due ma comunque inferiore (1,76), forse l'obiettivo è di spingere verso il terzo figlio. L'Italia invece ha il problema di spingere sulla nascita del secondo figlio.

PRESIDENTE. In Francia comunque questo sistema ha funzionato, perché a partire dagli anni Ottanta si è avuto un *babyboom*.

MORCALDO. A riprova di quanto afferma il Presidente, leggendo i dati relativi all'andamento del tasso di natalità della Francia, si nota che, seppure in declino dalla seconda metà degli anni Sessanta come negli altri Paesi europei, il tasso risulta leggermente superiore e in ripresa rispetto a quello medio europeo, con qualche cifra che farebbe addirittura sperare in un'inversione di tendenza. Inoltre, il divario rispetto alla media dei Paesi in cui la tassazione della famiglia è meno favorevole, si sta ampliando. La Francia, che pure partiva da posizioni migliori grazie ad un più favorevole trattamento fiscale del nucleo familiare, pur registrando un declino nelle nascite ha visto aumentare il divario rispetto agli altri Paesi che non hanno un sistema fiscale altrettanto favorevole alla famiglia. Osservando i dati relativi agli ultimi tempi, che pure sono piuttosto oscillanti, si può sperare in un'inversione di tendenza, soprattutto se si considerano periodi abbastanza lunghi come un quinquennio, onde evitare pro-

blemi di carattere statistico. Ad esempio, nel quinquennio 1990-1995 il tasso di natalità era dell'1,71, nel quinquennio successivo è passato all'1,76. E' un dato che, ripeto, fa sperare in un'inversione di tendenza.

Certamente il trattamento fiscale della famiglia non è l'unico elemento che influisce sul tasso di natalità. Può darsi che i servizi sociali siano più importanti, ma in questa sede dobbiamo occuparci della materia fiscale e cercare di capire cosa si può fare per rimuovere i condizionamenti – forse è il caso di iniziare – prodotti da un certo sistema fiscale sull'andamento delle nascite.

Esaminiamo in modo rapido il Regno Unito e la Germania, Paesi che presentano alcune similitudini. Nel Regno Unito, a partire dal 1997, è stato avviato un processo di riforma delle politiche fiscali e di sicurezza sociale mirato a promuovere una maggiore redistribuzione a favore delle fasce di reddito più basse, incentivando nel contempo l'offerta di lavoro. Per la realizzazione di questi obiettivi, apparentemente contrastanti, si è fatto ricorso ad un insieme di strumenti: da un lato, si è rafforzato il ricorso ai benefici mirati alle classi di reddito effettivamente bisognose (assegni familiari); dall'altro, per attenuare le distorsioni legate a questo tipo di agevolazioni (ad esempio, il disincentivo al lavoro), sono stati introdotti appositi correttivi alla detrazione per carichi familiari. La detrazione per carichi familiari è stata divisa in due parti: la prima riguarda specificamente i redditi da lavoro dipendente, la seconda è concessa in relazione al numero di figli a carico e riconosciuta a tutti i contribuenti, indipendentemente dal tipo di reddito percepito di lavoro dipendente o di altra natura).

In Germania, dal 1996 vige un meccanismo di complementarità tra le deduzioni fiscali e i trasferimenti per i figli. A tutte le famiglie viene erogato mensilmente un assegno per i figli, di ammontare più elevato a partire dal quarto figlio (non si tratta sicuramente di un incentivo alla natalità perché la Germania, sebbene abbia un tasso di natalità – 1,34 nel quinquennio 1995-2000 – che è inferiore a quello della Francia ma superiore al nostro, ha più che altro un problema di povertà). I benefici non sono cumulabili: alla famiglia viene dato il maggiore tra l'importo dell'agevolazione derivante dalla deduzione e quello degli assegni. Il sistema è stato congegnato molto bene, perché con esso gli assegni familiari tutelano le classi di reddito più basse, mentre le famiglie con reddito più elevato utilizzano le deduzioni fiscali.

Per quanto riguarda l'Italia, l'idea di introdurre il quoziente familiare è tornata di attualità dopo l'avvio del primo modulo della riforma. Da più parti è stata invocata una tutela della famiglia più efficace, anche sotto il profilo fiscale: l'introduzione della *no tax area* penalizza i nuclei mono-reddito rispetto a quelli bireddito (i nuclei bireddito beneficiano due volte della *no tax area*).

La tendenza all'«appiattimento» della struttura dell'imposizione personale, derivante dalla riduzione del livello delle aliquote e del numero degli scaglioni, diminuisce i potenziali vantaggi dei sistemi di tassazione su base familiare.

In conclusione, in questo contesto il sostegno fiscale alle famiglie può essere adeguatamente realizzato mediante un insieme di strumenti che faccia riferimento alla tassazione individuale. Quindi, la delega in fase di attuazione muove nella giusta direzione; essa prevede un'articolazione delle deduzioni in funzione delle famiglie con particolare riferimento a quelle monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti disabili e una loro concentrazione sui redditi medio-bassi.

In linea con l'esperienza di altri Paesi, la modifica del trattamento fiscale della famiglia dovrebbe collocarsi nell'ambito di una revisione coordinata del sistema fiscale e delle politiche di sostegno alle fasce più deboli. Quindi, si deve collegare questa riforma a quella degli assegni familiari, cercando di superare le attuali criticità del sistema di protezione sociale. Abbiamo già detto che esistono punti di discontinuità; i benefici improvvisamente si perdono per un aumento del reddito magari di poco significativo.

Suggeriamo, quindi, forse in modo innovativo, di dare priorità all'incentivo della natalità. La nostra situazione è così negativa, e lo è in misura superiore rispetto a quella di altri Paesi, che forse dovremmo privilegiare più di altri questo aspetto.

Si potrebbe pensare a due alternative. La prima, che riportiamo a titolo di esemplificazione, ma non è quella che suggeriamo, è quella di abolire gli assegni familiari e trasformare le detrazioni per carichi di famiglia in deduzioni decrescenti in funzione del reddito. La quantificazione delle deduzioni familiari potrebbe avvenire partendo dal minimo esente individuale attraverso l'utilizzo di opportune scale di equivalenza che tengano nel dovuto conto anche la necessità di incentivare la natalità. Sull'entità del premio non ci esprimiamo, ma ovviamente questa deve essere valutata anche in funzione delle risorse da poter destinare a questo obiettivo. L'introduzione di un'imposta negativa consentirebbe di evitare lacune nel sistema di protezione e di attenuare il fenomeno della «trappola della povertà». Come abbiamo già detto, questa proposta avrebbe il pregio di introdurre una misura universale di sostegno, ma porrebbe il problema di rilevanti perdite di gettito e rischierebbe anche di favorire le categorie dove più ampie sono l'evasione e l'erosione.

In alternativa – e questo è il sistema al quale rivolgiamo in particolare la nostra attenzione – mutuando l'esempio della Germania o del Regno Unito, si potrebbe rafforzare il coordinamento tra le detrazioni o le deduzioni fiscali e gli assegni per il nucleo familiare. Questi ultimi potrebbero rappresentare un sussidio-base, erogato fino ad un certo livello di reddito familiare; per fasce di reddito superiori, sprovviste della copertura di natura assistenziale, subentrerebbero le deduzioni per carichi familiari. Anche questa soluzione permetterebbe di evitare salti di continuità nel livello delle aliquote marginali e quei fenomeni di discontinuità che sono oggi un grave difetto, attenuando le distorsioni dell'attuale sistema.

Gli assegni per il nucleo potrebbero essere riconosciuti, come avviene attualmente, ai soli lavoratori dipendenti. Si tratta di una limitazione, ma suggeriamo quanto segue. L'eventuale estensione ai lavoratori autonomi

andrebbe subordinata all'utilizzo dell'indicatore di situazione economica (ISE), che è in corso di applicazione, e correlata con i progressi che gli studi di settore potranno conseguire nell'adeguare i redditi dichiarati a quelli effettivi.

Al contrasto della povertà andrebbe affiancato l'incentivo alla natalità. In presenza di un basso tasso di fecondità (1,21 figli in media nella seconda metà degli anni Novanta), benefici significativamente più elevati dovrebbero essere concessi dal secondo figlio e non solo dal terzo o quarto come avviene attualmente. Nel documento che vi è stato consegnato questo punto è commentato in maniera più approfondita e illustrato da una tavola specifica.

Le deduzioni per carichi familiari potrebbero essere riconosciute a tutti i contribuenti, prevedendo però importi differenziati per categorie di reddito (per tenere conto anche dei problemi e delle eventuali diversità nel rispetto della normativa fiscale), come già avviene per il minimo personale esente. Non è quindi una novità.

In presenza di un sistema di assegni familiari congegnato prevalentemente a fini di equità verticale, le deduzioni dovrebbero rispondere prevalentemente a criteri di equità orizzontale. Non si tratta tanto di voler salvaguardare i poveri, che lo sarebbero grazie al primo strumento, ma di equiparare, a parità di reddito, le famiglie che finiscono per trovarsi in condizioni comunque disagiate avendo un numero elevato di carichi familiari.

A differenza di quanto avviene per le attuali detrazioni (vi sono differenze di 30 euro annui nella detrazione – tra l'altro non per tutte le classi di reddito ma solo per alcune – questo è il problema), in prospettiva anche le deduzioni dovrebbero essere graduate in funzione del reddito familiare e quantificate attraverso scale di equivalenza opportunamente modulate per incentivare la natalità. Questa è la metodologia che riteniamo di suggerire, sull'entità spetta a voi decidere anche in relazione alle risorse disponibili.

Le detrazioni d'imposta per familiari a carico, nella formulazione attuale, forniscono soltanto un marginale incentivo ai figli successivi al primo ed esclusivamente per fasce di reddito medio-alte.

In futuro, mutuando dal sistema tedesco, si potrebbero riservare gli assegni familiari ai contribuenti con redditi bassi e le deduzioni a quelli con redditi più elevati, immaginando un meccanismo che consenta di fruire del trattamento più favorevole tra i due. Ovviamente, la modulazione del sistema va tarata in relazione alle risorse che si deciderà di destinare alla riforma fiscale.

Per quanto concerne le ricadute sulla gestione amministrativa, il sistema è stato analizzato anche sotto questo profilo e non presenta problemi di applicazione. È presente oggi il dottor Ceriani, che segue in particolare questo aspetto per il nostro Istituto ed è pertanto molto attento ad esso. Infatti, si può anche disegnare un sistema bellissimo, ma occorre verificare se nella pratica si rivela applicabile.

Le conclusioni alle quali giungiamo non sono altro che un riassunto dei punti principali fin qui evidenziati e invitano a prestare attenzione alla flessione della natalità e alla valutazione del rapporto costi-benefici e degli oneri impliciti in ogni misura, giacché le condizioni attuali della finanza pubblica non sono molto favorevoli.

EUFEMI (*UDC*). Ringrazio anzitutto il dottor Morcaldo e il dottor Ceriani per la chiarezza espositiva della relazione, che passa anche attraverso una ricostruzione storica della situazione che certo non è priva di significato. E' stato sottolineato, ad esempio, il punto di svolta realizzatosi tra il 1993 e il 1994, determinato dalla necessità di accrescere la pressione fiscale limitando le risorse in favore delle famiglie. Meno giustificabile appare invece la pressione fiscale nel 1987, in una fase di espansione economica che avrebbe dovuto consentire di assumere decisioni diverse.

Ringrazio ancora il dottor Morcaldo per l'attenzione posta al problema demografico, che rappresenta oggi una questione importante per il nostro Paese per i suoi riflessi sull'equilibrio previdenziale e sull'assetto complessivo di sicurezza sociale. Occorre ripensare, come è stato detto, alla qualità degli strumenti, cercando di adattarli il più possibile alla situazione. Vi sono, ovviamente, misure che costano e altre che non costano. La prima misura che non costa è ripristinare il soggetto unico di imposta nella famiglia; misura che dovremmo attuare immediatamente superando l'attuale separazione che non aiuta certo l'effettuazione delle scelte.

Per quanto concerne la proposta di un incentivo per la nascita del secondo figlio, che noi condividiamo, vorrei sapere se è stato fatto un calcolo dei costi che questa misura comporterebbe, anche rispetto a quelli di un incentivo riguardante soltanto il terzo o il quarto figlio.

Vorrei inoltre sapere, è una curiosità personale, se le disposizioni di *working tax credit* e di *child tax credit* sono state emanate da Gordon Brown, perché in tal caso potremmo chiedere l'applicazione di quelle misure oltre al vincolo di bilancio pari al 2 per cento.

Sono anche preoccupato da quanto è emerso in merito alle difficoltà applicative. Abbiamo visto che l'Amministrazione finanziaria ha spinto, attraverso l'informatizzazione, sul modello 730 e ha penalizzato l'utilizzo del modello unico, incidendo quindi sulla libertà individuale dei contribuenti per la difficoltà di monitorare le dichiarazioni dei redditi. Ma la misura si è trasformata in una penalizzazione forte delle scelte delle famiglie. Infatti, la possibilità del vantaggio applicativo del coniuge a carico è venuta meno.

L'ultimo aspetto che gradirei venisse chiarito è quello relativo alla *no tax area* per la famiglia. Attraverso una scala di equivalenza, anziché pensare alla *no tax area* del singolo contribuente, si potrebbe pensare ad una applicazione di questa misura nel senso anzidetto. Vorrei sapere se è possibile effettuare una valutazione dei costi rispetto alle scale di equivalenza indicate.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Desidero anch'io ringraziare il dottor Morcaldo per l'ampia e chiara relazione che sarà senz'altro di grande utilità. In amichevole polemica con il senatore Eufemi, desidero sottolineare che dalla relazione si evince che un altro importante punto di svolta nell'incidenza fiscale si ha a partire dal 1996.

Mi è parso di capire, comunque, che il problema degli incapienti soggiace all'intera questione e non è facilmente risolvibile. Mi è sembrato di percepire una preferenza del dottor Morcaldo per gli assegni familiari piuttosto che per un'imposta negativa, per una serie di considerazioni. Mi chiedo tuttavia se con gli assegni familiari è possibile raggiungere tutti gli incapienti. La mia impressione è che ciò non sia possibile e mi chiedo quindi come in concreto si possa attuare il meccanismo descritto.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Innanzitutto desidero ringraziare i nostri ospiti, dai quali ho appreso cose molto interessanti che non conoscevo. Relativamente alla proposta che è stata avanzata, c'è un aspetto che non mi è chiaro. Il dottor Morcaldo ha detto che le deduzioni possono anche andare bene, ma che a regime è necessario immaginarle in funzione del reddito. Mi chiedo se non sia una complicazione inutile. Infatti, il meccanismo della deduzione ha il vantaggio di attribuire un beneficio crescente al crescere del reddito. Se rendiamo questa deduzione inversamente proporzionale al reddito, sostanzialmente utilizziamo la deduzione per tornare verso qualcosa che somiglia di più alla detrazione. Ovviamente si può fare tutto, ma una delle complicazioni di queste deduzioni o detrazioni in funzione del reddito è il timore che esse creano nei contribuenti all'atto di redigere la dichiarazione dei redditi. Ciò che non capisco è perché non ci si possa limitare semplicemente a intervenire con delle detrazioni.

MORCALDO. Innanzitutto, rispondo al senatore Eufemi dicendo che Gordon Brown è l'autore di quelle disposizioni, per cui non è soltanto il limite del 2 per cento ad essere riconducibile a tale politica. Vorrei ricordare che nella prima metà degli anni Ottanta in Italia seguivamo già questo metodo, quindi la fissazione dei limiti di spesa (i famosi tetti di spesa) risale a molto tempo fa. Il problema è cercare di implementare detti limiti in modo da renderli efficaci.

L'aspetto che mi preme soprattutto sottolineare è, però, quello demografico, rispetto al quale ritengo necessario un intervento delle forze politiche, non soltanto sotto il profilo fiscale e degli assegni familiari, che vanno comunque meglio integrati, e spiegherò come per rispondere alla domanda del senatore Castellani. Ritengo che un'eventuale misura di incentivazione dovrebbe partire dal secondo figlio perché l'attuale tasso di natalità in Italia (1,21) è talmente basso che bisogna convincere gran parte delle famiglie a generare, in prima istanza, almeno un secondo figlio e poi magari anche il terzo.

La *no tax area* per la famiglia può essere una modalità per introdurre benefici. Partendo dal minimo esente individuale si può tentare di andare ad un minimo esente per la famiglia differenziato in funzione del numero

dei componenti. Siete voi che dovete decidere. Il senatore D'Amico ha chiesto se questa misura è in funzione o meno del reddito. Si tratta di una scelta politica. È certo che la deduzione in cifra fissa avvantaggia di più le famiglie abbienti, quelle che hanno redditi più elevati, in quanto in questo caso l'aliquota marginale è più elevata.

PRESIDENTE. Lei parla della percentuale della deduzione?

MORCALDO. Parlo di deduzione dal reddito. Vale l'aliquota marginale. La deduzione viene dall'imposta; 500 euro detratti dall'imposta sono 500 euro per tutti; se detraggo 2.000 euro dal reddito, per la persona che ha un'aliquota marginale diventano 900 euro. Ovviamente, tutto è soggetto a dibattito e a composizione, come sempre avviene, e per questo motivo vi diamo i termini tecnici della questione. E' possibile ottenere esattamente lo stesso effetto partendo da una deduzione o da una detrazione e modulando questi due interventi nel modo migliore in funzione del reddito. La decisione al riguardo spetta in ogni caso al legislatore.

È sempre una scelta politica quella di decidere in quale misura le spese di mantenimento di un figlio devono essere correlate con il livello del reddito, o in quale misura si vuole premiare la condizione di coloro che sono maggiormente disagiati.

PRESIDENTE. Ma non si potrebbe ipotizzare – in analogia a quanto avviene in Germania – di assegnare ad ogni carico familiare un costo unitario valido per tutti?

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Si potrebbe fare una detrazione, sarebbe più semplice.

MORCALDO. Si deve fare o una detrazione o una deduzione in funzione inversamente proporzionale, ma è più complicato. Si può più facilmente intervenire con l'assegno familiare.

PRESIDENTE. Dobbiamo assicurare, accanto all'equità verticale, un'equità orizzontale.

Condivido la vostra impostazione, secondo cui l'andamento della natalità non si collega solo ad una scelta individualistica ma è nell'interesse di tutta la comunità nazionale. Pertanto le misure che favoriscono la ripresa della natalità devono essere approvate e sostenute. Se diciamo che, indipendentemente dal reddito, a prescindere dal fatto che una famiglia sia ricca o povera, il costo di un figlio ammonta ad una certa somma, realizziamo innanzitutto l'equità orizzontale. Bisogna poi assicurare l'equità verticale in relazione al reddito, e allora la previsione di una fascia unica per tutti potrebbe assicurare l'equità.

EUFEMI (*UDC*). Credo che il problema sia stato risolto con la deduzione dal reddito, perché è stata applicata per tutti al 19 per cento proprio per evitare l'aliquota marginale più favorevole per i redditi più elevati.

MORCALDO. Potreste ottenere questo risultato operando – ad esempio – sugli assegni familiari. In Germania, per esempio, un assegno familiare abbastanza elevato viene erogato ai nuclei familiari che hanno redditi più bassi. Per i redditi più alti vale la deduzione, che potrebbe rimanere invariata oppure, oltre un certo limite di reddito, venir meno o essere puramente simbolica, perché a livelli di reddito molto elevati la scelta di procreare o meno non dipende certo dalla possibilità di godere di deduzioni o detrazioni; lo strumento, in questo caso, è inefficace e l'obiettivo sociale viene meno. Qual è il limite di reddito oltre il quale lo strumento delle deduzioni è inefficace? Spetta al legislatore stabilirlo, spetta a voi e non a noi. La combinazione di cui parlava il Presidente si può ottenere adottando un sistema simile a quello scelto dalla Germania. In questo caso si prevede un assegno familiare abbastanza elevato e il problema dell'incapienza si risolve, perché il sostituto d'imposta che già oggi eroga gli assegni familiari – quindi non vi sono complicazioni dal punto di vista amministrativo – se, dopo aver erogato gli assegni, verifica che il beneficio d'imposta è più elevato, procede ad una operazione di saldo ed eroga la differenza. Quindi, in realtà, alla fine il contribuente beneficia delle deduzioni. Se invece la deduzione, il beneficio d'imposta, per un determinato livello di reddito, è più bassa, il sostituto d'imposta deve fare semplicemente un'operazione meccanica. E' vero che noi abbiamo delegato i sostituti d'imposta in qualche modo....

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Ma non tutti gli incapienti sono percettori di reddito da lavoro.

MORCALDO. L'assegno familiare è attualmente riservato solo ai lavoratori dipendenti. Se dovesse essere esteso ad altre categorie, allora potrebbe esserci qualche problema e in qualche modo si dovrà individuare un ente per la gestione degli assegni familiari dei lavoratori non dipendenti. Potrebbe trattarsi di un assegno gestito a livello comunale. Il problema, però, esiste perché bisogna essere sicuri che lo strumento sia efficace e che non si diano soldi a chi non è in condizioni economicamente disagiate. Ecco perché noi puntiamo sull'ISE. Quando si allarga la platea, bisogna fare in modo che i sussidi vadano effettivamente a favore di tutte le persone che si trovano in condizioni di bisogno. Allora forse l'idea di coinvolgere i comuni e l'ISE non è da sottovalutare, perché possono aiutare a gestire situazioni di questo tipo. Una volta esisteva la tessera di povertà che dava diritto a certi benefici.

Ebbene, il controllo sui requisiti necessari per averne diritto veniva effettuato dalla comunità locale. Capisco che possa sembrare un fatto antipatico, ma si trattava di un controllo efficace. Affrontando tempo fa problemi di tal genere, un mio ex collega mi ha detto che negli Stati Uniti distribuiscono scatolette di carne – per farvi capire lo spirito – alle persone bisognose; la percentuale di grasso della carne contenuta in quelle scatolette è tale che solo chi ha una fame nera può mangiarle. Ho fatto un esempio che forse non è del tutto pertinente. In ogni caso, il criterio è stabilire meccanismi che facciano sì che le scatolette di carne vengano distribuite non a chiunque ma solo a chi ne ha effettivamente bisogno.

CERIANI. Vorrei esprimere alcuni brevi commenti sugli aspetti applicativi. Con riferimento all'intervento del dottor Morcaldo, devo osservare che non è detto che certe decisioni siano impossibili da attuare. Una volta che il legislatore decide, gli operativi adeguano le procedure. Certamente alcuni tipi di intervento comportano complicazioni e costi maggiori o minori per la collettività. Ricordo che nel 1993 si dovette intervenire per riportare ad una dimensione terrestre un modello 740 definito lunare.

Pertanto, il paragrafo delle ricadute sulla gestione amministrativa ha soltanto l'intento di riportare l'attenzione sul fatto che vi sono comunque degli adempimenti amministrativi da compiere, sia da parte dei contribuenti che delle amministrazioni e dei datori di lavoro che gestiscono le ritenute sul lavoro dipendente e l'assistenza fiscale tramite i CAF.

In Italia abbiamo un sistema fiscale imperniato fortemente sull'attività dei sostituti. Ricordo che su 40 milioni di contribuenti IRPEF, quasi 35 milioni sono lavoratori dipendenti e pensionati per i quali le ritenute sono tutte operate dai sostituti di imposta (datori di lavoro e INPS) e gran parte di loro ricorre all'assistenza fiscale.

Un sistema basato sulla famiglia come unità impositiva comporta indubbiamente costi amministrativi superiori ad un sistema che si muova nell'ambito esistente di detrazioni e deduzioni. E' un'osservazione che può sembrare banale, ma ci sembra utile sottolinearla.

Come osservava il dottor Morcaldo, l'attenzione che abbiamo posto all'esperienza di Paesi come Francia e Germania è finalizzata a sottolineare l'importanza di collegare in modo più chiaro gli aspetti di erogazione del beneficio con quelli di prelievo dell'imposta, in modo da arrivare a sistemi che tengano conto dell'interazione dei due meccanismi e che in termini di agibilità, di erogazione o di prelievo siano gestiti in modo armonico, affinché si possa passare, senza salti ed evitando le cosiddette trappole della povertà, da un sistema di prelievo netto ad un sistema di erogazione netta.

Per fare ciò è fondamentale avere un sistema gestibile in modo lineare, efficiente e chiaro da parte dei sostituti di imposta.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Banca d'Italia per le preziose informazioni fornite alla nostra Commissione, che saranno senz'altro di estrema utilità, soprattutto per quanto concerne la questione demografica, che appare ormai come un problema sociale, politico ed economico.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

