

COMMISSIONE PERMANENTE

**per il parere al Governo sui testi unici
concernenti la riforma tributaria**

**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA
DI TRATTAMENTO TRIBUTARIO DEI REDDITI
DELLA FAMIGLIA E DI AGEVOLAZIONI FISCALI
ALLE ASSOCIAZIONI SENZA SCOPO DI LUCRO**

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MAGGIO 1993

Presidenza del Presidente Mauro FAVILLA

INDICE**PROCEDURE INFORMATIVE**

Indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro: audizione dei professori Nicola Rossi e Giuseppe D Rita, Segretario generale del CENSIS.

PRESIDENTE.....	Pag. 3, 8, 9 e passim	COLLICELLI,	Pag. 1
BORGOGLIO (PSI)	22	DE RITA	14, 22, 2
BRINA (PDS)	9, 21	ROSSI	3, 9, 1
FERRARI Wilmo (DC).....	8, 19		
LATRONICO (Lega Nord)	21		
LETTIRI (PDS)	9, 20, 23		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Nicola Rossi dell'Università degli Studi di Modena, ed il professor Giuseppe De Rita, Segretario generale del CENSIS, accompagnato dalla dottoressa Carla Collicelli.

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

Audizione del professor Nicola Rossi e del professor Giuseppe De Rita

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come ho preannunciato nell'Ufficio di Presidenza della scorsa settimana, iniziamo oggi l'indagine conoscitiva con le audizioni di due esperti che hanno dedicato particolare attenzione al trattamento tributario dei redditi della famiglia.

Rivolgo i miei ringraziamenti al professor Nicola Rossi, per aver accolto il nostro invito e gli dò senz'altro la parola.

ROSSI. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per il cortese invito rivoltomi. Ho interpretato il compito che mi è stato affidato soprattutto nel senso di chiarire la relazione fra l'attuale sistema di sostegno pubblico dei carichi familiari (o quello che in prospettiva si può immaginare) e le situazioni di marginalità familiare che si verificano nel nostro Paese. Ho cercato di espletare questo compito con l'ottica dell'economista che mi è propria dal punto di vista professionale. Mi sono domandato se nel sistema vigente ed anche nella immaginabile prospettiva futura siano presenti strutture di incentivazione o di disincentivazione idonei a favorire o sfavorire unità familiari di dimensione e struttura diversificata tali da indurre situazioni di marginalità familiare, i cui costi in termini sociali possono essere molto elevati.

Non sostengo certo che in Italia il legislatore ha perseguito con coscienza determinate politiche demografiche e familiari. In Italia, però, più che in altri paesi, l'ordinamento vigente costituisce il risultato di un non sempre ordinato processo di stratificazione nel quale, con il passare del tempo, spesso si perdono, si modificano o addirittura si stravolgono le intenzioni originarie del legislatore. Potrebbe così accadere che, pure in assenza di esplicite indicazioni al riguardo, il nostro Paese abbia in realtà perseguito, attraverso lo strumento del sistema fiscale, una determinata politica demografica mirata al contenimento delle dimensioni dei nuclei familiari. Vorrei ricordare che la dimensione media delle unità familiari è passata dai 4 componenti del 1951 ai 2,8 componenti del 1990. La riduzione

intervenuta negli ultimi quarant'anni - desidero sottolinearlo - è più che doppia rispetto a quella intervenuta fra l'età della cosiddetta Destra storica (1860-1876, quindi il decennio successivo all'unificazione) e la proclamazione della Repubblica. Sorge il dubbio che nell'ordinamento sia intervenuto qualcosa per spingere o sistemare tale accelerazione.

La normativa vigente contempla sia le detrazioni d'imposta per carichi familiari che i cosiddetti assegni per il nucleo familiare. Le prime sono previste a favore di tutti i contribuenti e sono gestite dall'amministrazione finanziaria. I secondi, invece, dal 1° gennaio 1988 sostituiscono ogni tipo di corresponsione ai lavoratori dipendenti e ai titolari di pensione da lavoro dipendente legata ai carichi familiari. Il meccanismo di attribuzione dipende dal numero dei componenti e dal reddito familiare.

Per valutare la congruenza di questo sistema di agevolazioni per carichi familiari di solito si utilizza la comparazione fra i costi addizionali (che l'ordinamento immagina che ricadano su famiglie con strutture diverse) e i costi effettivi delle famiglie. In altre parole, è possibile capire quale sia, secondo la legislazione vigente, il costo addizionale, per esempio, di un membro della famiglia, passando da una famiglia monoreddito ad una famiglia bireddito ed è possibile comparare questa grandezza con gli effettivi costi in cui alcune famiglie incorrono nel momento in cui cambiano la loro struttura e la loro dimensione.

Questa operazione non è sempre facile, ma ha una grande tradizione nella scienza economica. A stare alla normativa vigente, per un livello retributivo esemplificativo di 2,5 milioni lordi mensili, è immediato dedurre che (a prescindere da ogni caratteristica familiare diversa dal titolo dell'occupazione del capofamiglia) passare da una famiglia monopersonale ad una bipersonale comporta, a parere del legislatore e per un dato livello di benessere, un aggravio nei costi familiari pari al 2 per cento circa (quindi una grandezza assolutamente irrisoria). Passare inoltre da una situazione senza figli ad una con un figlio non comporterebbe, secondo la normativa vigente, alcun aggravio addizionale, mentre il secondo figlio implicherebbe un aumento dei costi pari a circa il 5 per cento. Infine, il terzo ed il quarto figlio condurrebbero ad un incremento nei costi pari rispettivamente a circa il 2 e il 7 per cento.

Queste cifre faranno sicuramente sorridere qualunque capofamiglia e corrispondono ad un sistema fiscale tutt'altro che neutrale, il quale sembrerebbe, tra l'altro, aver accentuato la sua caratteristica di non neutralità nel tempo. Risultano infatti in conseguenza di ciò fortemente incentivate le famiglie unipersonali e, all'interno dei nuclei familiari propriamente detti, quelli di più ridotte dimensioni.

Per dare l'idea dell'effetto di incentivazione di cui si discute, quindi anche per fornire delle grandezze, sarà sufficiente notare che, considerando ancora una volta come termine di riferimento la ipotetica famiglia composta di tre persone, è possibile valutare che la corrispondente unità familiare composta dal solo capofamiglia riceve, dalla legislazione vigente, una incentivazione pari a circa il 90 per cento della famiglia-tipo di cui sopra. Se invece si compara la famiglia-tipo con tre componenti con quella, identica sotto ogni altro aspetto, ma composta

di sei componenti, quest'ultima sperimenta un effetto disincentivante (minori detrazioni e/o assegni familiari) pari, anche qui, a pressochè l'intero reddito della famiglia di riferimento. Detto in altri termini e sempre a titolo di esempio, mentre un sistema fiscale neutrale dovrebbe garantire una progressione dei redditi familiari corrispondente alle diverse dimensioni del nucleo familiare (per la stessa famiglia composta di uno, tre o sei componenti) del tipo 52, 100 e 187, il sistema fiscale vigente tratta le tre dimensioni familiari in maniera piuttosto iniqua dal punto di vista dell'equità orizzontale, garantendo una progressione dei redditi pari a 98, 100 e 102, penalizzando quindi pesantemente le famiglie numerose.

Non dissimili sono gli incentivi incorporati nella legislazione vigente relativi non già alla dimensione ma alla struttura familiare. In un regime di tassazione separata, quale è quello vigente, la struttura delle aliquote determina, a parità di altre caratteristiche, la differenza di trattamento tra il singolo e la coppia bireddito. Nella situazione italiana il beneficio fiscale per la coppia bireddito risulta superiore a quello che sarebbe giustificato in base alle scale di equivalenza osservate. Tra i due poli del singolo e della coppia bireddito, la posizione della coppia monoreddito risulta favorita rispetto al singolo ai livelli più bassi di reddito e danneggiata al di sopra; è invece sempre sfavorita rispetto alla coppia bireddito. Il sistema attuale, quindi, discrimina nettamente nei confronti di determinate strutture familiari.

Come è noto, il Parlamento aveva emanato, nell'ambito dei provvedimenti di accompagnamento alla legge finanziaria 1991, una delega al Governo affinché riconsiderasse i diversi aspetti dell'imposizione diretta, cui aveva fatto seguito uno schema di decreto legislativo che definiva gli elementi essenziali per l'applicazione del nuovo sistema di tassazione dei redditi familiari. È opportuno domandarsi se, e fino a che punto, quelle ipotesi di riforma avrebbero modificato le tendenze appena descritte.

Ricordo brevemente che lo schema di decreto legislativo, seguendo le indicazioni della legge delega, stabiliva alcune caratteristiche del nuovo sistema di tassazione, e cioè: la tassazione dei redditi su base familiare; il metodo della tassazione per parti; la natura facoltativa del regime; il cosiddetto plafonamento dei risparmi d'imposta. Non starò qui a parlare in dettaglio di tutti i punti, mi interessa soprattutto capire se e fino a che punto il nuovo regime avrebbe potuto determinare una modifica di quelle che precedentemente ho definito iniquità «orizzontali». Per comprendere questo aspetto è importante rilevare che il cosiddetto plafonamento dei risparmi d'imposta, dettato dalla necessità di contenere, tramite un sistema semplice, la perdita di gettito, ha l'effetto di limitare il beneficio per le famiglie con alti redditi. D'altra parte, poichè l'adozione del sistema del quoziente è facoltativa, ne risulta una ripartizione virtuale dei contribuenti in tre distinti insiemi. Nel primo sono compresi quelli che non hanno convenienza ad applicare il sistema del quoziente, poichè pagano un ammontare di imposte inferiore con il sistema attuale delle detrazioni. Nel secondo ci sono quei contribuenti che trovano conveniente il sistema del quoziente, ma hanno un risparmio di imposta a livello familiare inferiore al limite posto dal disegno del decreto legislativo. Nel terzo,

infine, rientrano quei contribuenti che dall'applicazione del quoziente traggono un risparmio d'imposta superiore al limite stabilito.

La conseguenza di tutto questo, data la natura del sistema vigente e quella del sistema ipotetico immaginato dal legislatore, è che i tre diversi gruppi di contribuenti finiscono per disporsi in modo sequenziale lungo la scala dei redditi, e ciò limita pesantemente il numero di contribuenti che, alla fine, potrebbero essere effettivamente interessati all'applicazione del nuovo sistema. Infatti, non ne trarrebbero beneficio, ed avrebbero pertanto convenienza ad applicare l'attuale regime delle detrazioni, le famiglie monoreddito fino ad un imponibile intorno ai 33 milioni. Da questo livello in su si apre la fascia di applicazione effettiva del sistema del quoziente, il limite superiore della quale risulta diverso a seconda della numerosità del nucleo familiare. Al di sopra di tali limiti, rimanendo il beneficio costante al livello dei tetti prefissati, la riforma assume, nella sostanza, il carattere di un aumento delle detrazioni in somma fissa dall'imposta. Per la famiglia bireddito non sussiste invece mai convenienza, almeno nei casi *standard*, all'applicazione del sistema del quoziente.

Alcune approfondite valutazioni consentono di notare come il progetto di riforma non inciderebbe sulla posizione della coppia bireddito rispetto al singolo, modificando solo, al di sopra di un certo livello di reddito, la scala relativa alla coppia monoreddito. La riforma, inoltre, ridurrebbe sensibilmente la posizione di svantaggio della coppia monoreddito rispetto alla bireddito solo nella fascia di applicazione effettiva del quoziente. Di converso, essa produrrebbe, ai livelli medio-bassi di reddito, un ampliamento della zona di favore relativo alla coppia monoreddito rispetto al singolo. Infine, per quanto riguarda gli effetti sulle famiglie con figli a carico, la riforma non toccherebbe le attuali sperequazioni ai livelli più bassi di reddito. Ridurrebbe invece, in misura consistente, gli attuali scostamenti nelle fasce intermedie di reddito, quelle cioè di applicazione effettiva del quoziente.

Quale dunque il campo di applicazione del quoziente secondo la proposta governativa? Il sistema attuale necessariamente continuerebbe a caratterizzare la tassazione dei redditi del singolo, ma sempre lo stesso sistema sarebbe vantaggioso per le famiglie con due o più componenti per i livelli bassi di reddito. Il campo di applicazione vero del quoziente sarebbe quello tra i 30 ed i 60 milioni, in dipendenza della numerosità familiare. Oltre tale limite diventa operativo il tetto imposto al beneficio che si può avere dall'applicazione del quoziente, ed il sistema costituirebbe, di fatto, un aumento delle detrazioni per carichi familiari.

Dalla distribuzione della famiglie per numerosità dei componenti e per classi di reddito familiare è possibile valutare in circa 2,5 milioni, ossia circa il 12 per cento del totale, il numero di famiglie che rientrerebbero nelle fasce di reddito per le quali il quoziente opererebbe interamente, quindi, con un beneficio per i contribuenti inferiore al tetto stabilito. Gli stessi calcoli indicano, inoltre, che oltre il 40 per cento delle famiglie non sarebbero nelle condizioni di applicazione della nuova normativa, in quanto composte da un'unica persona, e che oltre il 38 per cento di esse non avrebbero convenienza nell'applicazione del quoziente, in quanto, evidentemente, si tratta di

famiglie bireddito con un numero relativamente piccolo di componenti e dove il contributo di ciascun coniuge al reddito familiare è, grosso modo, lo stesso. Sostanzialmente, quindi, il complesso delle famiglie che trarrebbero un vantaggio dall'applicazione della nuova normativa sarebbe di poco superiore al 20 per cento.

Nell'insieme, questi dati non fanno che richiamare l'attenzione sull'opportunità, in termini di costi, di adempimenti per i contribuenti e di difficoltà di gestione, dell'introduzione di un sistema che al meglio interessa il 20 per cento delle famiglie, e che finirebbe per non incidere in misura sensibile sui fenomeni descritti in precedenza. Se queste forme di incentivazione o di disincentivazione si traducevano esclusivamente in una riduzione media dei nuclei familiari, potrebbe non esservi nulla di grave, si tratterebbe di una politica demografica come tante altre. In realtà, però, il vero problema consiste nel fatto che le suddette forme di incentivazione o di disincentivazione possono determinare, in particolari condizioni, situazioni di marginalità che hanno poi un costo sociale particolarmente rilevante. Cerco di spiegarmi meglio: se si esaminano situazioni reddituali ai limiti della sopravvivenza, intesa non in senso fisico, ma sociale, la conseguenza di politiche non neutrali, quali quelle appena descritte, consiste nello spingere intere situazioni familiari dall'area della sopravvivenza a quella che si chiama l'area della povertà.

Ebbene, qual è l'entità di questa area della povertà e in che misura vi ricompaiono queste categorie familiari?

Che l'area della povertà sia in Italia non piccola è ormai noto; essa coinvolge circa il 10 per cento delle famiglie. Ciò che è assai meno noto è la valutazione in termini monetari di tale area. In altre parole, l'entità dei trasferimenti di cui vi sarebbe bisogno per portare tutte le famiglie sulla soglia della sopravvivenza sociale sarebbe in verità assolutamente modesta. Ciò che deve stupire non è tanto il fatto che esista un *tot* di milioni di poveri, quanto il fatto che il fenomeno della povertà è circondato da una sostanziale indifferenza, per cui trasferimenti anche di entità non particolarmente rilevante vengono in ogni caso ritenuti proibitivi, nel senso che la collettività finisce per non effettuarli, compiendo scelte delle quali è bene sia chiara la rilevanza.

Queste constatazioni si applicano con intensità ancora maggiore al caso che abbiamo appena discusso, perchè l'incidenza della povertà è infatti più che doppia (rispetto alla media nazionale) nelle famiglie numerose ed è particolarmente elevata nelle famiglie monoreddito.

Non solo, nel passaggio dagli anni '70 alla seconda metà degli anni '80, questi indicatori di povertà sono cresciuti pesantemente. Ciò che è ancor più importante è che la distanza tra le famiglie numerose, le famiglie monoreddito e la media del Paese è andata aumentando. Quindi quelle che erano aree di marginalità lo sono diventate sempre di più. Dal momento che è noto che la permanenza nelle aree di marginalità ha spesso come conseguenza l'incapacità ad uscirne, è evidente il costo sociale di tutto questo.

Quali le indicazioni? Ne sono state fornite molte, dall'assegno sociale di Gorrieri ad altre. Personalmente spezzo una lancia più che a favore di una revisione dei trasferimenti monetari, che può prendere forme diverse, a favore di una revisione dei servizi resi alla famiglia, sia

per quanto concerne la fase di nascita del nucleo familiare sia per quanto riguarda la fase terminale.

Una valutazione quantitativa della rilevanza di questi servizi è difficilissima da eseguire, giacchè si tratta per lo più di servizi resi su base locale. Per tale motivo essi determinano non solo un avvicinamento di famiglie con caratteristiche diverse dalla media, ma, essendo questi servizi a livello locale resi in termini estremamente diversi, essi oggi tendono ad associare all'effetto distributivo dovuto al sistema del sostegno pubblico un effetto distributivo ulteriore a livello geografico, le cui implicazioni non sono particolarmente note, ma potrebbero essere particolarmente rilevanti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Rossi per la sua relazione, sintetica ma assai significativa, sia per i diversi aspetti che ha esaminato, sia per i limiti evidenziati rispetto alla precedente ipotesi di decreto legislativo in materia. Dichiaro quindi aperto il dibattito.

FERRARI Wilmo. Desidero anzitutto ringraziare il Presidente per questa audizione, che verte su un argomento che costituisce, a mio avviso, unitamente a quello della semplificazione fiscale, uno dei temi più importanti di politica economico-finanziaria che abbiamo di fronte.

Alla Camera dei deputati il tema della tassazione del reddito familiare è ritenuto di carattere prioritario, tant'è vero che, in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, era stata introdotta, sia pure in modo per certi versi superficiale, una delega al Governo che tendeva ad eliminare quei problemi che avevano dato luogo ad incongruenze rilevate in sede di Commissione «dei trenta».

Paradossalmente, però, con i quozienti ivi indicati si dava di più a chi più aveva, mentre occorre aiutare le famiglie in condizioni economiche di difficoltà, ad esempio le famiglie numerose, le famiglie monoreddito, e soprattutto far sì che dalla politica fiscale emerga la volontà del legislatore di valorizzare la famiglia in quanto nucleo sociale fondamentale. Il Senato successivamente, e forse giustamente, ha ritenuto che un'approvazione così rapida fosse incongrua, ed ha eliminato la norma di delega.

L'indagine conoscitiva che oggi iniziamo a svolgere deve consentire alla Commissione di sviscerare tutti i possibili contenuti della futura delega. Nei prossimi cinque o sei mesi, infatti, il Parlamento dovrà approvare la legge delega ed il Governo emanerà il relativo decreto legislativo delegato: in tal modo il 1° gennaio 1994 potrà divenire operante una riforma che elimini quelle distorsioni qui illustrate dal professor Rossi.

Anche io ritengo che lo strumento fiscale non sia di per sé sufficiente per un recupero del valore della tutela della famiglia, ma che concorra con altri strumenti: si pensi ad una serie di politiche che insieme possono rappresentare un'azione legislativa, politica e sociale in grado di recuperare tale valore.

Negli anni passati siamo stati quanto meno disattenti, giacchè si è prodotta una situazione di un progressivo scostamento tra l'enunciazio-

ne di principio e la realtà legislativa che si è andata via via concretizzando.

Con la modifica introdotta dalla Camera in sede di conversione del citato decreto-legge n. 16, si cercava, in modo abbastanza superficiale, di riattivare la delega con una nuova formulazione.

I criteri direttivi ivi indicati correvano su binari concomitanti. Circa il 50 per cento era costituito dagli assegni familiari in modo da valutare una parte del lavoro dipendente e da contemperare, a tutela di chi non è lavoratore dipendente, le detrazioni per i familiari a carico. Al termine dell'indagine conoscitiva, dunque, dovrebbero emergere criteri direttivi la cui applicazione consentirà di porre in una situazione di maggiore forza le famiglie che vivono in condizioni economiche precarie.

LETTIERI. Desidero anzitutto ringraziare il professor Rossi per la sua relazione, pregevole nella ricostruzione e nella interpretazione dei dati. Il tema dei redditi della famiglia è molto complesso e ritengo che oggi abbia riacquisito centralità nel dibattito politico, a fronte della forte disgregazione sociale esistente. La famiglia diventa sempre più un punto di riferimento, ed è giusto che lo Stato conduca una politica tale da privilegiare l'unità familiare anche sotto l'aspetto della tassazione.

La relazione svolta dal professor Rossi desta alcune perplessità laddove afferma che le misure legislative precedentemente proposte avvantaggerebbero una percentuale non superiore al 20 per cento delle famiglie.

PRESIDENTE. Presumo che lei si riferisca ai risultati del decreto legislativo.

LETTIERI. Infatti sorge in me il dubbio sulla opportunità o meno di adottare questi provvedimenti.

ROSSI. Nella mia relazione intendevo segnalare come solo poco più del 20 per cento dei nuclei familiari avrebbe un reale interesse ad adottare le soluzioni precedentemente avanzate e pertanto la mia posizione è un po' diversa da quella da lei espressa.

LETTIERI. Questo interesse, pertanto, sarebbe limitato ad una fascia assai ridotta e quindi l'obiettivo della proposta risulterebbe vanificato, sempre che sia vero che lo Stato intende privilegiare l'unità familiare. Dobbiamo tenere presente questa considerazione ai fini delle successive deliberazioni della Commissione.

La mia parte politica ritiene che la famiglia monoreddito, sia esso reddito da lavoro o da pensione, con o senza prole, venga effettivamente tutelata rispetto alle famiglie con più redditi, con o senza figli. Vorrei chiedere al professor Rossi se sono state mai effettuate simulazioni idonee a consentire una valutazione dell'incidenza dei vari meccanismi, ed anche dei benefici, sulle entrate dello Stato.

BRINA. Desidero ringraziare anch'io il professor Rossi per le sue considerazioni e rivolgergli alcuni quesiti.

Affrontiamo il problema attraverso quattro strumenti di sostegno, costituiti dagli assegni familiari, dalle pensioni, dalle agevolazioni fiscali e dai servizi sociali. Come abbiamo sottolineato, essi si differenziano geograficamente nel territorio con discriminazioni fra zona e zona. Considerato il processo di privatizzazione dei servizi sociali oggi in atto nel nostro Paese, i margini futuri di intervento tendono a ridursi unicamente ai primi due fattori. Si tende a privatizzare i servizi sociali, anche essenziali, e a scaricare i costi sull'utente in maniera sempre più diffusa; le pensioni non consentono interventi come nei passati decenni, per cui le agevolazioni fiscali e gli assegni familiari rappresentano gli unici due strumenti su cui si può agire. Su quali basi è stata quantificata in 5 milioni di reddito la soglia della povertà? Vi siete basati sui dati emersi dalle denunce dei redditi, tenendo conto della enorme evasione, o su altri elementi?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei esprimere alcune considerazioni, anche in risposta agli interventi di quanti mi hanno preceduto.

La Commissione ha deliberato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva soprattutto perchè convinta che la delega precedentemente richiesta dal Governo, il cui termine di esercizio è comunque scaduto, ed il modo in cui lo stesso Esecutivo aveva pensato di esercitarla, non risultassero rispondenti agli obiettivi che ci eravamo posti. Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva prima dell'attribuzione di una nuova delega è utile in quanto consente di formulare principi e criteri direttivi più rispondenti a determinate finalità, ma può anche fornire spunti in base ai quali ciascun parlamentare potrà formulare adeguate proposte legislative. Il nuovo ministro delle finanze, recentemente invitato, si è dichiarato molto interessato ai lavori della nostra Commissione, che potrebbero spingere il Governo su nuove linee direttrici.

Concordo con le analisi svolte dal professor Rossi in materia di povertà. Ma esistono due diverse possibilità, la prima riguardante i provvedimenti a favore delle famiglie sotto forma di detrazioni in materia tributaria, la seconda concernente interventi diretti a risolvere il problema della povertà. È necessario sostenere singoli nuclei che possono trovarsi in una situazione al di sotto del livello reddituale minimo e che non rientrino nella cosiddetta fascia di povertà, ma si tratta di un intervento che solo indirettamente si risolve in un sostegno della famiglia.

Io sono dell'opinione infatti che un provvedimento a favore della famiglia dovrebbe essere indipendente dalla situazione reddituale di quest'ultima o quanto meno non esservi connesso a tal punto da farlo diventare preclusivo nei confronti della famiglia che abbia un reddito superiore. Lo vedrei quasi come un intervento a sè stante, sia pure nel quadro generale degli interventi, rivolto a risolvere un problema esistente nella nostra società. Certamente, professor Rossi, le sue considerazioni circa l'ammontare delle risorse necessarie, quantificate al massimo in 4-5.000 miliardi, costituiscono un elemento di estremo interesse. È importante infatti sapere che, in fondo, in condizioni di bilancio meno critiche delle attuali, rispetto al totale della spesa pubblica, questo intervento non comporta una spesa eccessiva. Ho

svolto queste considerazioni perchè vedo gli interventi a sostegno della famiglia come misure che prescindano dalla considerazione dei limiti reddituali o quanto meno non dipendenti esclusivamente da questi.

Il secondo problema riguarda poi il tipo di intervento, e comporta un discorso di carattere più generale. L'intervento a sostegno della famiglia non può limitarsi esclusivamente alle detrazioni in materia tributaria, ma si può far ricorso anche ad interventi diretti, volti a sostenerla effettivamente. A mio avviso, la risposta migliore è costituita da una soluzione di tipo «misto», perchè questa consente di affrontare anche i problemi della povertà, mentre la detrazione fiscale si rivolge esclusivamente a beneficio di coloro che hanno un reddito, mentre è assolutamente ininfluyente nei confronti di coloro che non ne hanno alcuno. Pertanto, anch'io sono convinto che si dovrebbe procedere lungo tutti e due i binari.

Quanto agli interventi diretti, concordo con il collega Brina nel ritenere preferibile la via del trasferimento di risorse, perchè l'intervento sociale, che peraltro rientra già nei compiti propri dei poteri locali e di tutta la pubblica amministrazione in genere, va ad esclusivo beneficio di situazioni particolari; penso agli asili nido, ai servizi di doposcuola o ad altre forme di assistenza all'infanzia, o ancora all'assistenza domiciliare all'anziano, o a quella costituita dal ricovero negli ospizi, nelle case di riposo e ad altre forme similari. Ebbene, mi sembra che tutti questi interventi, più che in favore della famiglia, siano a sostegno del singolo.

Allora, se vogliamo incidere, ad esempio, anche sul problema della povertà, mi sembrerebbe preferibile ricorrere ad un intervento sociale che può assumere la forma della modifica degli assegni familiari - ma, al riguardo, ho qualche dubbio, perchè essa va a beneficio di tutti coloro che sono prestatori d'opera alle dipendenze di un datore di lavoro, indipendentemente dalle condizioni reddituali - o, più opportunamente, quella del ritocco dei minimi pensionistici. Un'altra alternativa poi potrebbe essere quella di ripristinare i sussidi alle famiglie, che venivano erogati dagli organi dell'assistenza a livello locale o, il più delle volte, dai comuni stessi. Al riguardo, lei, professor Rossi, aveva accennato al fatto che questi interventi avrebbero dovuto essere svolti dagli enti locali; a me, però sembrerebbe opportuno che, anche in questo campo, fosse una legge nazionale a dettare i criteri direttivi. Sono del parere, infatti, che specialmente un'azione volta ad affrontare il tema della povertà non possa prescindere da una direttiva di carattere generale, onde garantire l'uniformità del trattamento sull'intero territorio nazionale.

Queste erano alcune osservazioni che ho ritenuto di dover fare e da cui lei, professore, potrà trarre lo stimolo e lo spunto per alcune risposte.

ROSSI. Signor Presidente, credo che la difficoltà di discutere di questo problema sia dovuta essenzialmente al fatto che al riguardo si intersecano tre argomenti. Il primo, che è venuto fuori in più di un intervento, riguarda la relazione che passa tra ogni misura di riforma dell'ordinamento vigente e le esigenze di bilancio correnti. Questo è un tema molto rilevante, che oserei definire addirittura cruciale. In

proposito, vorrei precisare che, nel momento in cui sottolineavo la sostanziale ridotta entità ipotetica dei costi di alcuni interventi, non volevo con ciò intendere che essi possano o debbano essere effettuati in questo momento. Io dò per scontata, infatti, l'esistenza delle compatibilità macroeconomiche.

Gli altri due argomenti che s'intersecano e che rendono complicata la discussione riguardano la difficoltà di operare una distinzione tra questioni di equità «orizzontale», cioè di trattamento uguale di uguali, e questioni di equità «verticale», ovvero del trattamento differenziato di non uguali. Ebbene, tutto ciò che ho detto in precedenza riguarda il primo tema, ossia l'opportunità - e si tratta di scelte che deve operare il legislatore - che famiglie con strutture o caratteristiche diverse vengano trattate dall'ordinamento in maniera differente per rispettare la loro diversità.

Questo è un primo punto; il suo corollario è che, se noi trattiamo in maniera iniqua famiglie diverse, ovviamente sospingiamo alcune di esse in aree di marginalità più facilmente di quanto non accada con altre.

Il secondo punto, completamente diverso, concerne la questione dell'equità «verticale»; consiste cioè nel trattare in misura differenziata famiglie con reddito diverso a parità di caratteristiche, ed ha a che fare con interventi nei confronti della lotta alla povertà in generale.

Ritengo che questi due piani vadano tenuti assolutamente distinti e cercherò di farlo nel rispondere alle varie osservazioni.

Circa la domanda relativa agli effetti sul gettito dell'adozione di un sistema che sia completamente equo nei confronti della famiglia monoreddito, è evidente che tali effetti sarebbero particolarmente pesanti, anche se credo che la domanda vada posta in maniera leggermente diversa: quale ridisegno del sistema può garantire una parità di gettito e al tempo stesso rappresentare una soluzione equa nei confronti delle famiglie monoreddito? Ritengo che la soluzione esista e che per alcune fasce di reddito e di strutture familiari la proposta del quoziente familiare facoltativo si muova in parte in quella direzione, però necessiti di un ridisegno complessivo anche della struttura delle aliquote, disegno che peraltro si può ritenere non accettabile sul piano delle compatibilità macroeconomiche.

Una prima distinzione è quella che faceva il Presidente fra detrazioni e misure nei confronti delle fasce di povertà; da tale osservazione sono scaturite una serie di notazioni relative all'importanza degli interventi diretti rispetto al ridisegno del sistema fiscale, nonché alla ricaduta della privatizzazione di servizi e di costi di servizi sociali.

Non ritengo che si debba porre in alternativa un intervento nei confronti della povertà o delle fasce di marginalità rispetto ad una ridefinizione delle detrazioni o della struttura delle aliquote (per esempio, il passaggio al quoziente familiare), giacché si tratta di aspetti distinti: il passaggio dal sistema delle detrazioni alla tassazione per parti ha in primo luogo un obiettivo di equità «orizzontale» tra famiglie monoreddito e tra famiglie monoreddito e singoli. Il trattamento delle situazioni di marginalità rappresenta un correttivo a fenomeni di iniquità «verticale». Terrei quindi distinte le due questioni, ponendo separatamente il problema di provvedere da un lato ad aspetti di equità «orizzontale» e dall'altro a profili di equità «verticale».

Per quanto concerne questi ultimi, ed il fenomeno della povertà in particolare, ciò che intendevo dire è che proprio l'assenza di specifici criteri di equità «orizzontale» può a volte determinare una composizione dell'area della povertà in cui ricadono più pesantemente coloro che sono svantaggiati. Non intendevo sostenere che la proposta di riforma poteva o meno ridurre l'area della povertà.

Quale proposta allora è più ragionevole? Ritengo si possano fare numerose ipotesi; mi preme sottolineare che tutte quelle che il Presidente stesso ha fatto (da interventi particolari a ritocchi dei minimi di pensione, a sussidi di base locali) generano problemi di equità tra diverse categorie di famiglie. Quindi, anche se va riconosciuta la distinzione concettuale fra le due questioni, esse non vanno esaminate separatamente.

La mia impressione è che la proposta del quoziente familiare si muovesse nella direzione opportuna per risolvere i problemi di equità orizzontale tra famiglie con caratteristiche diverse (singoli, monoreddito, bireddito). È evidente che l'attuale struttura discrimina in favore delle famiglie bireddito.

Per quanto concerne la povertà, a mio avviso vi è da un lato un serio problema concernente i minimi di pensione; ritengo comunque sia difficile stabilire se ad un ritocco eventuale dei minimi di pensione vadano aggiunti ulteriori interventi.

Nel corso degli anni '80, in particolare, tutti gli indicatori di disuguaglianza e povertà sono cresciuti pesantemente; si è trattato di anni di crescita ineguale, e non solo in Italia. Ci si può domandare come altri paesi che, come l'Italia, hanno affrontato il problema del risanamento del bilancio pubblico e quello della ridefinizione delle relazioni industriali abbiano nel contempo cercato di ridurre i costi sociali in termini di area della povertà. A mio avviso, l'esperienza più interessante ci viene dai Paesi scandinavi, dove si sono accoppiati ad un processo di ridefinizione e ristrutturazione del bilancio pubblico e ad un processo di ristrutturazione dell'intera economia programmi di lavoro tesi a sostenere l'occupazione in segmenti specifici della forza lavoro, i quali hanno contenuto in maniera sostanziale gli eventuali effetti indesiderati in termini di disuguaglianza e povertà. Ritengo che la direzione per lavorare sul problema della povertà sia quest'ultima, più che quella di sussidi indiscriminati, a pioggia.

Un ultimo punto, di particolare rilevanza, è se sia più opportuno che questi interventi vengano svolti a livello locale o se in ogni caso sia necessario un quadro nazionale. Molti degli interventi «particolari» vengono oggi resi a livello locale; tuttavia l'assenza di un controllo «centralizzato» sulla qualità dei servizi resi è fonte di pesanti discriminazioni a carattere geografico.

Da questo punto di vista, concordo pienamente con quanto prima si affermava, non solo e non tanto nel senso che è opportuna una legge-quadro nazionale per i servizi che devono essere resi, quanto perchè è sempre più necessario un controllo nazionale sulla qualità degli stessi. Ciò può contribuire in larga misura a rendere meno pressante il problema della privatizzazione dei servizi e dei costi dei servizi sociali.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome di tutta la Commissione, il professor Rossi. Ritengo che dai resoconti e dai documenti che sono stati depositati avremo la possibilità di approfondire alcuni aspetti, riservandoci di chiedere nuovamente la collaborazione del professor Rossi per il futuro, qualora essa si rendesse necessaria.

Audizione del professor Giuseppe De Rita, segretario generale del CENSIS.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il professor De Rita per aver accolto l'invito della nostra Commissione. Dopo che il Parlamento aveva conferito una delega al Governo in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di revisione e riordino delle agevolazioni tributarie in genere, la Commissione si vide sottoporre dal Governo, nello scorso dicembre, due testi di decreti legislativi su queste materie. Quello in tema di riduzione delle agevolazioni era il più importante, anche perchè costituiva la base per il finanziamento relativo alla perdita di gettito che si sarebbe verificata modificando il trattamento tributario della famiglia e introducendo ulteriori agevolazioni.

La ringrazio nuovamente per aver accettato il nostro invito, insieme alla dottoressa Collicelli, Sua collaboratrice al Censis, e Le dò senz'altro la parola.

DE RITA. Cercherò di limitarmi ad alcune indicazioni generali; eventualmente la dottoressa Collicelli, se lo vorrà, potrà aggiungere altri elementi, poichè è lei la depositaria delle nostre ricerche e delle nostre conoscenze sui problemi della famiglia.

Da molti anni, forse da troppi ormai, ragioniamo sui problemi della famiglia, sulle famiglie come soggetti fiscali, sul depauperamento delle famiglie monoreddito e su altre questioni che negli ultimi dieci anni sono risultate centrali in seno al dibattito politico, sociale ed economico. Credo, dunque, che sia il caso di fornire di tutto ciò un chiaro quadro conoscitivo, anche per comprendere certe affermazioni che, in questa prima audizione, potrebbero sembrare polemiche.

Il quadro conoscitivo della famiglia è legato in particolare ad un aspetto. La famiglia italiana non è mai stata, almeno da molti anni a questa parte, oggetto di una politica attiva, anche se, al tempo stesso, si è data carico di responsabilità sempre più alte. Da una parte, dunque, lo Stato non ha interesse a sostenere la famiglia; dall'altra, la famiglia reagisce a quel disinteresse aumentando la propria forza, la propria responsabilità, il proprio modo di essere, quasi dando ragione allo Stato: visto che la famiglia è così forte, perchè lo Stato dovrebbe correre in suo aiuto? In Italia non esiste una vera politica sociale per la famiglia: nel secondo rapporto CISF sulla famiglia in Italia, al capitolo VII, intitolato: «Famiglia e politiche sociali in Italia», sono individuate le principali prestazioni familiari nei vari paesi della CEE. In due tabelle vengono riportati tutti i dati, in una sorta di quadro riassuntivo delle provvidenze per famiglia, secondo i vari paesi. La fincatura completamente bianca è

quella italiana, e persino la laicissima Francia ha completato tutti i quadri di entrambe le tabelle. In Italia sono previsti solo gli assegni familiari ordinari, che peraltro dal 1988 in poi incidono sempre di meno e si sono ormai ridotti completamente, mentre il resto d'Europa, certamente più laico, è più attento a non implicarsi in problemi di qualità della convivenza e dei valori: la famiglia, quindi, diventa oggetto della politica pubblica.

Rispetto alle cause di ciò si può dire che in Italia la famiglia non viene adeguatamente considerata, forse per un residuo della reazione antifascista ad una politica familiare molto forte; forse c'è pudore ad occuparsi di un tema che viene sostenuto dai cattolici più oltranzisti.

Esiste una sorta di grande disinteresse dello Stato verso la famiglia, ma al tempo stesso si assiste alla forza crescente della famiglia all'interno di tutte le realtà della nostra società. La famiglia di oggi non costituisce più solo il vecchio luogo della convivenza e degli affetti, ma rappresenta un soggetto economico e sociale importantissimo. In primo luogo, nella famiglia si formano modelli di vita e valori sociali, molto più che nella scuola. La famiglia mantiene gran parte dei rapporti interpersonali e sociali; costituisce il primo nucleo della socializzazione, insieme alla scuola, che rappresenta l'altro grande soggetto di socializzazione; sappiamo tuttavia che la famiglia incide molto di più. Oltre che come soggetto di socializzazione, la famiglia è anche un grande soggetto di composizione del reddito. L'intreccio fra i singoli redditi dei singoli componenti della famiglia fa sì che ci sia un reddito composito fino dagli anni '70: ci sono famiglie che hanno soltanto un reddito, ma ci sono famiglie in cui fra primo e secondo lavoro, *part-time* della donna e dei figli, si arriva anche a 6-7 spezzoni di reddito. La famiglia è un soggetto di composizione del reddito: una volta era soggetto di reddito, perchè era soggetto di produzione (la famiglia contadina); oggi è un soggetto di reddito, perchè integra e combina una serie di redditi. Oggi il reddito italiano non è individuale, ma familiare, e sarebbe più corretto riferirsi ai redditi per famiglie anzichè ai redditi *pro capite*.

Tutto questo comporta che la famiglia costituisca oggi uno dei maggiori soggetti, non solo della politica del reddito, ma anche del risparmio, del consumo e dell'investimento. La famiglia possiede oggi l'86 per cento del risparmio nazionale e tutte le decisioni di consumo, anche quelle che si potrebbero definire di sfizio personale (il motorino, ad esempio) sono assunte a livello familiare.

Gli investimenti, siano essi in BOT, siano essi nell'azienda familiare, sono investimenti familiari. Oggi la famiglia è il più grande soggetto di reddito, di risparmio, di consumo e d'investimento che vi sia in Italia. Ed è stata così forte in questi ultimi anni che, in fondo, noi dobbiamo alla stessa stabilità dei processi familiari buona parte della stabilità del nostro debito pubblico. È vero, molte famiglie possono essere considerate *rentières*, perchè vivono in parte su un reddito derivante dal debito pubblico, però non è un giudizio morale che siamo chiamati a dare, bensì fattuale, ed il fatto è che sono loro ad avere in mano la ricchezza del Paese. Se risulta abbastanza stravagante il fatto che Mediobanca, la più grande banca d'affari italiana, abbia in portafoglio 4.500 miliardi di BOT - fa scandalo perchè dovrebbe fare investimenti e

non comprare BOT - considerate, però, che basterebbero le famiglie di una piccola regione per avere più dell'investimento in BOT di Medio-banca.

La famiglia è dunque - come dicevo prima - un grande soggetto di reddito, di risparmio, di consumo e di investimento. Si pensi ancora che il nostro è fondamentalmente un capitalismo familiare. Torno da un giro in Veneto e in Friuli Venezia-Giulia, zone in cui le aziende hanno tratto certamente un grande beneficio dalla svalutazione, ma dove tutto ciò che si sta guadagnando viene reinvestito, perchè si pensa che a fine anno vi sarà la vera e propria competizione internazionale e che bisogna presentarsi preparati a tale appuntamento. Ebbene, dietro tutte queste aziende che ho visitato, vi è una famiglia e una decisione familiare.

Ma la famiglia non rappresenta solo un grande soggetto di socializzazione ed un grande soggetto economico; essa è anche un grande soggetto di intervento sociale. Se pensate che la spesa familiare ha registrato, nell'ultimo decennio, un aumento del 6 per cento per l'alimentazione, del 2 per cento per il vestiario e del 40 per cento per le spese sanitarie, ciò significa che addirittura la famiglia si è fatta carico, negli ultimi dieci anni, della diminuzione della spesa pubblica nel sociale. Essa diventa quindi anche un soggetto di spesa sociale, supplendo alla riduzione o alla tendenziale voglia di riduzione della spesa sociale da parte dello Stato. In dieci anni, un aumento, praticamente del 50 per cento, della spesa destinata al sociale e al sanitario è certamente molto forte. È vero, c'è l'opzione individuale verso il medico personale, verso la clinica privata, verso l'omeopatia, verso le cure all'estero, che sono tutte spese a carico del singolo, però vi è anche il fatto che la famiglia si assume la responsabilità della salute dei suoi componenti e lo fa o perchè aumenta le proprie spese, quindi con una decisione di tipo monetaristico, o perchè aumenta le proprie responsabilità in termini organizzativi. Non molti sanno che il 17 per cento delle famiglie italiane ha al suo interno un inabile o un anziano non autosufficiente (il 12 per cento infatti ospita un anziano non autosufficiente e il 5 per cento un inabile a diversi livelli di inabilità). Di queste l'88 per cento delle famiglie si fa personalmente carico di assistere l'inabile o il non autosufficiente, mentre nelle famiglie più ricche tale percentuale scende al 67 per cento. Questo sovraccarico di lavoro pesa essenzialmente sulle fasce intermedie di età e sulle donne e aggrava la situazione familiare.

In sostanza, quindi, la famiglia, a fronte del disinteresse dello Stato nei suoi confronti, si assume responsabilità di socializzazione maggiori di qualsiasi altro soggetto, ivi compresa la scuola, responsabilità economiche di reddito, di risparmio, di investimento e di consumo, nonchè responsabilità dirette nel sociale, sia con l'aumento della propria spesa sociale, sia con l'accettazione di dover far da sé all'interno di una situazione in cui gli anziani aumentano sempre più, diventando sempre meno autosufficienti.

Questa è dunque la dimensione strutturale della famiglia, dimenticata dalla politica pubblica, che si rafforza o supplisce ad altri nella propria spontanea evoluzione. Ebbene, se questo è il dato strutturale, vi sono però due elementi che tendono ad aggravare questa realtà, uno di lungo periodo ed uno di natura congiunturale. Il discorso di lungo

periodo è legato alla denatalità: man mano che avremo un aumento di questo fenomeno e, di conseguenza, una diminuzione dei giovani e dei bambini, si registrerà un aggravamento di tutti quei processi che vi ho indicato prima. Chiaramente, si accentuerà il problema dell'anziano non autosufficiente presente in casa, il cui numero salirà consistentemente; certamente aumenterà per la famiglia la spesa sanitaria e quindi la spesa sociale, perchè vi saranno sempre più anziani e sempre meno giovani; ma si acuirà anche il peso che le generazioni intermedie e i giovani dovranno sopportare. Infatti, mentre oggi noi cinquantenni e sessantenni siamo in molti a sostenere gli ottantenni e i novantenni, allorchè il nucleo familiare si restringerà, questa funzione di supporto e di assistenza sociale non potrà più essere svolta. Analogamente, si aggravano anche i problemi economici, perchè meno sono i componenti di una famiglia e minori sono gli spezzoni di reddito che entrano al suo interno, maggiori sono quindi le probabilità di avere famiglie monoreddito, che sono poi quelle più povere.

Quindi, tendenzialmente e nel lungo periodo, noi avremo non soltanto un aggravio di tipo psicologico - una società di vecchi è certamente più triste di una società di "ragazzini pimpanti" - ma anche un'accentuazione dell'impegno e dunque della fragilità della famiglia italiana rispetto a compiti e a spese che essa, negli ultimi trent'anni, si è assunta con grande tranquillità e con grande forza.

E vengo ora al secondo punto, che è di tipo più congiunturale. Il fenomeno di relativo appesantimento della famiglia è aggravato anche dalla congiuntura dell'ultimo anno, che ha fatto registrare un passo indietro nei redditi, una stasi in alcuni contratti ed una torchiatura fiscale non indifferente. Uno studio condotto per il CNEL dal professor Brunetta ha indicato come la «manovra Amato» abbia creato le condizioni per collocare 100.000 famiglie ai margini della soglia della povertà.

Quindi abbiamo una congiuntura economica che, in quanto interamente legata a meccanismi fiscali sui redditi evidenti, rischia di creare per queste famiglie, magari monoreddito e con reddito molto formalizzato (non con spezzoni poco formali di reddito, che possono sfuggire alla realtà del fisco), un ulteriore appesantimento della situazione. Abbiamo una famiglia dimenticata dalle leggi, che tuttavia è divenuta più forte e si è assunta maggiori responsabilità nel corso degli ultimi anni. Tali responsabilità, però, la stanno appesantendo e tale appesantimento è aggravato da fattori di lungo periodo e di congiuntura.

Il problema si potrebbe affrontare con una posizione più fluida, più aperta, con una politica familiare eguale a quella di tutti gli altri paesi europei degni di questo nome. Ma noi abbiamo una vera e propria resistenza psicologica a fare ricorso ad una autentica politica familiare, e quindi arriviamo a quest'ultima attraverso la politica fiscale, come se l'unica possibilità per non vergognarsi di fare una politica familiare fosse quella di aggiustare i meccanismi del fisco.

Noi siamo l'unico paese, insieme ai Paesi Bassi, alla Danimarca e alla Grecia, in cui l'unità imponibile è l'individuo. Tutti gli altri paesi (Belgio, Germania federale, Gran Bretagna, Francia, Spagna, Lussemburgo, Irlanda e Portogallo) hanno come unità imponibile la famiglia.

In Italia si cerca di fare una politica familiare attraverso il fisco, ma non si riconosce alla famiglia dignità di soggetto. Il nostro sistema presenta questa debolezza: non c'è titolarità di diritti e doveri della famiglia come soggetto.

In più, negli ultimi anni, vi è stata una diminuzione dell'unica forma di previdenza esistente, cioè degli assegni familiari: basti pensare che nella Inghilterra tatcheriana l'assegno familiare è dieci volte superiore a quello medio italiano, che quindi non ha più alcun senso. Inoltre abbiamo prestazioni monetarie che sono quasi nulle, come risulta dalla tabella, mentre in altri paesi sono previsti il complemento integrativo familiare (Francia e Spagna), l'assegno per genitore solo (Danimarca, Grecia, Irlanda, Francia, Regno unito), gli assegni prenatale e per nascita (Belgio, Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo), gli assegni alloggi e traslochi (Germania e Francia), l'assegno per figli handicappati (Belgio, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda e Lussemburgo), altre prestazioni (Francia e Portogallo), l'assegno per orfani (Belgio, Danimarca, Grecia e Francia). In Italia è prevista solo una maggiorazione delle soglie di reddito per l'accesso agli assegni familiari in caso di handicappato in famiglia, mentre per il congedo per maternità e per quello parentale ci collochiamo nella media degli altri paesi europei.

Ma il trattamento fiscale non può essere l'unico modo di ragionare sulla politica familiare. Quindi dobbiamo dire che se non riusciamo a differenziare gli strumenti per il sostegno della famiglia, se non riusciamo a modificare la titolarità dei diritti e dei doveri fiscali, se non rivediamo l'assegno familiare (o l'assegno al nucleo familiare, che sarebbe ancor meglio), se non pensiamo ad altre prestazioni, se non affrontiamo il problema dei servizi alle persone (assistenza domiciliare agli anziani, *crèches familiales*, consultori), se non ritocchiamo, anche in parte, la flessibilità del mercato del lavoro, specialmente per le donne che debbano esplicare compiti di rilevanza sociale, non riusciremo mai a fare una politica della famiglia: farla attraverso una manovra fiscale è estremamente difficile; è una delle componenti, ma non può essere la sola.

COLLICELLI. Gli aspetti più importanti sono stati già sottolineati. Tra la documentazione fornita alla Commissione c'è un testo su: «Stratificazione sociale e domanda di *welfare*»; al suo interno sono riportate alcune elaborazioni effettuate dal Censis su di un'indagine Istat relativa al consumo, in cui ci siamo divertiti a disarticolare le tipologie familiari in maniera maggiore di quanto non abbia fatto l'Istat. A pagina 16 del documento sono elencate le varie tipologie considerate: uomini soli, donne sole, coppie coniugate, coppie con uno o due figli, famiglie numerose (con tre o più figli), piccoli nuclei atipici, famiglie monogenitoriali e clan estesi (al di sopra delle 6 o 7 persone).

Questo studio ha dimostrato meglio di quanto non faccia l'analisi Istat come le fasce di povertà estrema, povertà e disagio siano fortemente concentrate nella categoria delle famiglie numerose: il 12 per cento versa in una situazione di povertà estrema; il 14,1 per cento in una situazione di povertà; il 27 per cento in una situazione di disagio. Le forme di povertà sono meno presenti in altre categorie; ricompaiono,

intorno al 6 per cento, nelle categorie delle donne sole e dei clan estesi. La dimensione familiare incide quindi fortemente sul rischio di povertà.

L'aspetto del numero dei componenti del carico familiare in Italia non è stato mai considerato in maniera adeguata, mentre è uno dei motivi principali per cui si rende opportuno un riequilibrio dal punto di vista fiscale e dei rapporti all'interno della famiglia, specialmente di quella numerosa.

Occorrerebbe inoltre verificare cosa è accaduto nei paesi CEE negli ultimi cinque anni in termini di trasferimenti e di servizi alle famiglie, giacchè i dati cui si è riferito il professor De Rita risalgono al 1988-89 e da allora sicuramente molte cose sono cambiate. Un tale aggiornamento sarebbe quanto mai utile per orientare la nostra politica.

Desidero fare infine due considerazioni. Al di là di questi aspetti, che credo siano a conoscenza di molti, ritengo si dovrebbe riflettere su come mettere in piedi una politica sociale nei confronti della famiglia di tipo integrato, tale che vi possano essere dei collegamenti tra tutte le parti del sistema, al fine di comprendere le varie esigenze e calibrare gli interventi. È necessario quindi avere anche un polo di riferimento, un coordinamento centralizzato per la famiglia, come avviene negli altri paesi europei.

In secondo luogo negli ultimi tempi sta emergendo, nel dibattito sulle politiche sociali, la necessità della informazione e della valutazione degli interventi. È inutile cambiare le norme o introdurre nuovi servizi se non si instaurano flussi di informazione e di comunicazione fra lo Stato e le famiglie, al fine di comprenderne le esigenze e di calibrare gli interventi. Bisogna verificare l'impatto dei provvedimenti del Governo e del Parlamento sulla organizzazione familiare. Questo dovrebbe rientrare nella prassi amministrativa del nostro Paese, ed anzi alcuni elementi andrebbero valutati prima di introdurre nuove normative. L'informazione e la comunicazione devono essere costanti, così come la valutazione e la misurazione dell'impatto dei provvedimenti, anche in termini previsionali. Sono nodi fondamentali, che dovrebbero fare da corollario ad altri argomenti importantissimi, più volte richiamati (come l'equilibrio delle disposizioni fiscali, l'aumento dei servizi, la flessibilità del mercato del lavoro). È necessario un «collante» fra tutte queste esigenze, altrimenti rischiamo di non riuscire a varare una vera politica sociale nei confronti della famiglia.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor De Rita e la dottoressa Collicelli per il prezioso contributo fornito al nostro dibattito.

I senatori ed i deputati che intendono porre quesiti hanno facoltà di parlare.

FERRARI Wilmo. La relazione del professor De Rita aumenta il senso di disperazione che alberga nel cuore di ciascuno di noi per lo stravolgimento tra la nostra missione e i risultati che siamo riusciti a produrre in questo decennio. L'unica risposta vera può risiedere solo nella concretezza degli argomenti.

Quando il Parlamento esaminò la prima delega al Governo a produrre un testo unico su questa materia, si calcolava che i costi

dell'operazione sarebbero ammontati a circa 70 mila miliardi annui, cifra che si sarebbe recuperata dalla cancellazione di talune agevolazioni fiscali. Ma una politica di sostegno alla famiglia non può risolversi in una pura questione fiscale. Nell'ambito di un disegno politico generale va studiato specificamente l'aspetto fiscale, spostando il soggetto di imposta dall'individuo al nucleo familiare. In attesa di una azione a carattere integrato, occorre produrre, prima della conclusione dell'attuale legislatura, adeguati strumenti legislativi, che diano il senso di una inversione di marcia rispetto alla situazione odierna. È fondamentale concretizzare alcuni elementi sostanziali e chiarire con quali strumenti legislativi è possibile conseguire l'obiettivo che ci stiamo prefiggendo.

Abbiamo a disposizione solo 2 o 3 mila miliardi - non certo i 70.000 previsti - ed è opportuno chiedersi entro quali margini è oggi possibile espletare una politica legislativa in materia. Dobbiamo considerare l'esistenza di alcune realtà molto svantaggiate e poco tutelate, verso le quali bisognerà indirizzare azioni legislative concrete.

Attraverso le audizioni abbiamo la possibilità di registrare dati molto interessanti, anche se ci rendiamo conto della difficoltà di radiografare completamente la nostra società; in particolare è molto difficile individuare in modo certo il reddito, specie se lo mettiamo a confronto con i servizi. Una vera politica della famiglia in Italia non c'è mai stata: qualsiasi intervento è basato sul reddito, con effetti devastanti in alcune realtà del nostro Paese.

È lecito a questo punto interrogarsi in ordine alla opportunità di sostituire la famiglia all'individuo come soggetto d'imposta.

LETTIERI. Ringrazio il professor De Rita e la dottoressa Collicelli; devo riconoscere che la vostra esposizione sulla realtà italiana della famiglia, così drammatica, è stata molto chiara. Penso in particolare a molte famiglie del Meridione che osservano con angoscia crescente questa politica di disattenzione verso i loro problemi, anche se il dibattito sull'argomento nel nostro Paese negli ultimi tempi è aumentato di intensità. I provvedimenti specifici hanno finora ridotto o eliminato talune forme di sostegno; il professor De Rita ha evidenziato nel suo intervento la forte contraddizione fra le enunciazioni di principio che da più parti si ascoltano e la effettiva realtà che si è andata concretizzando.

Sono pienamente d'accordo con le considerazioni del professor De Rita, ma vorrei rivolgergli una domanda concreta. Una politica di sostegno ai redditi familiari può oggi basarsi su un importo compreso tra i 3 e i 5 mila miliardi. Realisticamente non andrei oltre tale previsione. Se lei avessi potere decisionale, verso quali fasce orienterebbe questo flusso finanziario, e in che forma? Vorrei inoltre conoscere la sua opinione su una manovra fiscale tendente ad una possibile detassazione dei redditi familiari che non superino i 10-12 milioni. Forse sono domande troppo semplicistiche, ma le sento serpeggiare nella realtà in cui vivo, cioè in Basilicata.

In tale contesto, alcuni soggetti guadagnano, ad esempio, circa 10 milioni; in questi casi tali soggetti sono già costretti a presentare il modello 101, c'è già una tassazione alla fonte. Sarebbe quindi forse

opportuna una totale detassazione dei redditi familiari che non superino i 10-12 milioni, al di là degli interventi di sostegno nel settore sociale.

Bisognerebbe poi sperimentare nuove tipologie di intervento, visto che non si riesce ad operare nel settore lavoro. La forma migliore sarebbe quella di consentire l'avviamento alla occupazione per i disoccupati esistenti soprattutto nella fascia delle famiglie numerose.

LATRONICO. Signor Presidente, volevo manifestare al professor De Rita la necessità di seguire un cammino più aderente alla realtà in ordine alla riforma delle detrazioni per i carichi familiari. Oggi la detrazione per un figlio a carico è risibile; non sono previste detrazioni fiscali, come avviene in altri Stati, per ragazzi che frequentino l'università e la cui abitazione disti dalla sede universitaria oltre 100 chilometri. Io ho letto molti dei suoi scritti; lei parla spesso del «sommerso»: non ritiene che questa non aderenza alla realtà possa contribuire a sviluppare ulteriormente il sommerso e ad allontanare il cittadino dal fisco?

BRINA. Signor Presidente, dalla relazione svolta emerge chiaramente l'esigenza di intervenire in modo mirato e differenziato. Bisogna abbandonare la necessità di un riferimento al reddito, che sappiamo in molti casi fasullo, e che giustifica tutta una serie di agevolazioni che non tengono conto dei redditi sommersi. Occorre quindi rispondere a questa esigenza di interventi differenziati con provvedimenti anch'essi differenziati. Naturalmente dovremmo forse uscire da una certa logica legislativa che, per accontentare tutti, tende a produrre delle norme che coprono «l'universo» dei figli e dei familiari, entrando invece in una logica più particolareggiata e precisa. Credo che la detrazione fiscale, avendo come riferimento il reddito, in alcuni casi costituisca un punto di vista fasullo.

Lo strumento degli assegni familiari costituisce un riferimento più oggettivo.

Occorrerebbe inoltre individuare un ruolo più specifico per gli enti locali. Alle notevoli difficoltà economico-finanziarie attuali, si pensa spesso di rimediare facendo ricorso alle privatizzazioni, non solo delle gestioni, ma anche attraverso la privatizzazione dei costi dei servizi. Nel momento in cui facciamo pagare le medicine che prima erano gratuite è evidente che privatizziamo una serie di servizi che prima erano socializzati.

Vi sono delle contraddizioni nel nostro Paese; pensate ai costi di gestione delle case di soggiorno per anziani che, in alcuni casi, ammontano a quasi il doppio di un salario che lo Stato corrisponde ad un impiegato statale. Infatti, lo Stato corrisponde, ad esempio, ad un ferroviere circa 2.000.000 di lire; per sostenere un anziano, data la struttura organizzativa di molte case di soggiorno pubbliche, lo Stato attraverso la pensione e il concorso delle famiglie in alcuni casi sostiene un costo vicino ai 3 milioni di lire al mese. La gestione di un anziano in una casa di soggiorno comporta dei costi spesso insopportabili.

Sarebbe interessante verificare come sono stati risolti questi problemi in altri Stati, anche se la cosa parzialmente esula dagli aspetti che dobbiamo affrontare nel concreto; vedere insomma se in altri Paesi

sono fornite risposte in termini di organizzazione di servizi sociali per la quarta età più rispondenti ai redditi complessivi della società e degli stessi soggetti.

Il nodo delle detrazioni fiscali presenta limiti e contraddizioni, dovendo far riferimento ad un reddito non sempre veritiero. Quella degli assegni mi sembra la logica maggiormente corrispondente alla realtà, dovendosi invece puntare ad una politica mirata.

Occorre riscoprire il ruolo degli enti locali, che potrebbero corrispondere in modo più preciso a questi scopi, essendo - si presume - a conoscenza delle realtà particolari, anche se i medesimi sono oggetto di un'inversione di tendenza rispetto ai decenni passati. Mentre negli anni '60 e '70, infatti, essi si sono gettati a capofitto nella predisposizione e nella gestione di servizi sociali, negli anni '80 e nel corso di questi primi anni '90 si assiste ad un cambiamento di rotta, che mira non solo ad una privatizzazione degli stessi, ma anche allo scaricamento dei costi sull'utenza; pensiamo, ad esempio, ai costi degli asili e delle scuole materne. Sono presenti, quindi, delle contraddizioni che è difficile ricomporre.

BORGOGLIO. Signor Presidente, volevo chiedere al professor De Rita dei chiarimenti. Se noi ci fermiamo al recupero delle risorse e delle agevolazioni non abbiamo molto spazio d'iniziativa. Volevo sapere se ci sono delle indagini e delle valutazioni del CENSIS per quanto riguarda la possibilità di trasferire risorse a famiglie plurireddito e famiglie mono-reddito e se nei nuclei familiari a reddito maggiore c'è ancora una potenzialità di carico fiscale da trasferire eventualmente sui soggetti più deboli.

DE RITA. Signor Presidente, mi rendo conto della difficoltà della situazione, specialmente in relazione a dichiarazioni già fatte sull'ammontare delle risorse derivanti dalle agevolazioni tributarie e in ordine a politiche fiscali, specialmente per quanto riguarda la famiglia mono-reddito. Del resto, io non sono un esperto fiscale, quindi non mi si possono chiedere valutazioni sui meccanismi di detrazione o cose del genere.

Rispondendo al deputato Ferrari, debbo dire che, tutto sommato, ho l'impressione che sia molto difficile in questo momento modificare in modo sostanziale i meccanismi di riferimento della politica fiscale. Pensare di potere in pochi mesi spostare l'asse sulla famiglia rispetto all'individuo, cioè fare quell'operazione che tutti i paesi europei hanno compiuto, costituisce un ritorno all'antico, ma faticosissimo. Come voi sapete, infatti, fino al 1973 era la famiglia ad avere titolarità fiscale; fu la Corte costituzionale a modificare tale previsione. Del resto, noi che da anni stiamo battendo su questo punto, affinché cioè, che se la famiglia è il vero soggetto di reddito, di consumo, di investimento e di risparmio, sia essa il soggetto fiscale di riferimento, ci rendiamo conto che questa nostra battaglia non va avanti e che questo nostro ribattere sul concetto che è la famiglia il soggetto fiscale elettivo di una società moderna non viene recepito. E ciò non dipende certo da questioni di ordine costituzionale, anche perchè la Corte è sempre tornata sulle decisioni prese in precedenza e quindi credo che non opporrebbe resistenza,

qualora vi fosse una cultura diversa, a modificare la propria idea al riguardo. Il fatto vero è che il Paese pensa che una logica di imposizione sull'individuo sia meno pericolosa rispetto a quella sulla famiglia. Probabilmente, la famiglia sa di essere più potente del singolo individuo, sa che un'imposizione su di essa significa avere più occhi addosso, più controlli ed anche più tasse da pagare. Infatti, se il reddito familiare è composito, ciò implica non soltanto un aumento dell'aliquota, ma anche il fatto che il fisco cominci a capire quale è il modo di fare reddito di una famiglia. Quindi, non si tratta esclusivamente del timore di dover sottostare ad un'aliquota maggiore (se siamo in 4 a lavorare ci viene applicata l'aliquota del 50 per cento, mentre, se si fanno 4 distinte dichiarazioni dei redditi, rientriamo nello scaglione cui viene applicata l'aliquota del 26 per cento) ma è proprio la cultura collettiva che ritiene che un'imposizione familiare sia più gravosa e meno adatta ad essere «bypassata» dalle furbizie dei singoli.

Sono più di 15 anni che ragioniamo in questi termini e, mentre alcuni concetti, dal sommerso alla privatizzazione del sociale, sono entrati a far parte della cultura collettiva, in questo campo non si fanno passi avanti e deve esserci dunque qualcosa che nella società fa da attrito rispetto a questo punto.

L'onorevole Lettieri ha chiesto la mia opinione circa una possibile totale detassazione dei redditi più bassi. Ora, poichè non credo che il gettito derivante da quelle classi sia altissimo, si potrebbe anche fare il bel gesto, ma la verità è che serve a poco. Se devo dire la mia, mi muoverei in direzione delle famiglie numerose che si collocano nell'area della povertà e di quelle che hanno a carico un inabile; quelli sono - a mio avviso - i punti delicati. Naturalmente, è chiaro che vi possono essere alcune variabili che possono sfuggire ad un controllo del fisco, ma nelle aree vere della povertà non rientrano coloro che fanno la dichiarazione dei redditi sotto i 12 milioni. Siamo giusti, non credo vi sia tanta gente che guadagni meno di quella cifra; se uno denuncia un importo inferiore a tale limite, ho l'impressione che vi sia sotto qualcosa, presumibilmente in quella famiglia entreranno altri spezzoni, magari sommersi, di reddito. Un ulteriore problema è dato inoltre dal fatto che le famiglie sono ricche per gli spezzoni sommersi, e non per il primo reddito, che può essere effettivamente molto basso.

Certo, prevedere una detassazione dei redditi più bassi è sicuramente una strada facile da seguire, ma, in questo modo, non si affrontano i problemi veri.

LETTIERI. Lei sa, però, che nel Mezzogiorno non vi è la possibilità di avere quegli spezzoni di reddito così facilmente come altrove.

DE RITA. Certo, non vi sono le opportunità che vi sono a Prato o a Belluno, ma possibilità ve ne sono anche nel Mezzogiorno. In ogni caso, dal momento che Lei mi ha domandato come mi comporterei se avessi il potere di decidere, le rispondo che mi indirizzerei verso queste due direzioni: le famiglie più numerose che stanno nella fascia della povertà estrema e quelle che si sono accollate l'onere assistenziale di un inabile.

Il deputato Latronico si è soffermato, in particolare, sulla necessità di una riforma del settore delle detrazioni per i familiari a carico. Certamente, oggi su questo versante non c'è aderenza alla realtà; è anche vero però che i processi fiscali che si muovono lungo la strada della detrazione dei carichi sono abbastanza difficili da percorrere. Inoltre, vi è ormai anche il problema oggettivo della moltiplicazione dei modi di essere della famiglia; vi sono infatti meccanismi giuridici, di cui bisogna tener conto, che complicano notevolmente la situazione. Negli Stati Uniti è stata effettuata una ricerca per vedere quanti tipi di famiglia sono censibili e si è arrivati a 77 tipi di famiglia differenti, mentre in Italia continuiamo a far riferimento ad un unico tipo di famiglia: madre, padre e figli legittimi conviventi a carico. Ad esempio, da noi i *singles* occupano il 25 per cento della fascia del benessere alto e della ricchezza; ciò significa che essi sono più ricchi, in genere, di tutti gli altri nuclei familiari. Ora, il problema della detrazione sui *singles* ha poco senso; peraltro, io conto sempre poco sulle detrazioni, perchè, ogni volta che si apre questa valvola, fuoriescono migliaia di miliardi. Pertanto, anche se aderire alla realtà costituisce una utile indicazione di principio, se nella realtà poi vi sono 77 tipi di famiglia, ciò diventa difficile, specie con uno strumento semplice ed unico qual è la detrazione fiscale.

Come ho detto inizialmente, sarebbe a mio avviso più opportuno fare ricorso ad una pluralità di strumenti, piuttosto che attestarsi sulla sola manovra fiscale e, all'interno di questa, sulle detrazioni.

Per quanto concerne le osservazioni del senatore Brina relative al problema degli enti locali, i due punti di lungo periodo sui quali ci muoviamo sono, da una parte, la privatizzazione e, dall'altra, il raccordo con gli enti locali. Si tratta di strade assai faticose da percorrere: la privatizzazione è in qualche modo già nei fatti, ed a volte è anche molto pesante (ormai l'aumento delle spese sociali della famiglia si aggira intorno al 50 per cento, quindi si può privatizzarne la gestione, ma il risultato sarebbe comunque di scarsa entità).

Quindi, pur essendo stato il primo in Italia, nel lontano 1974, a parlare di ciò, non ritengo che oggi vi siano grandi spazi in tal senso. Abbiamo una spinta rilevante alla privatizzazione per quanto concerne la previdenza (pensioni integrative, polizze sanitarie integrative), tuttavia l'idea di privatizzare l'assistenza della fascia marginale è a mio avviso di difficile realizzazione ed è un aspetto circa il quale mi muoverei con estrema cautela.

Per quanto riguarda gli enti locali, veniamo da una lunga stagione in cui essi hanno sempre effettuato le spese presentando una rendicontazione a piè di lista. Attribuire ad essi ulteriori responsabilità? È vero, gli enti locali mostrano una maggiore aderenza alla realtà, una maggiore comprensione dei bisogni e maggiori possibilità di effettuare i controlli, tuttavia presentano problemi di organizzazione della struttura interna, basti pensare all'attuale situazione delle regioni. E se le regioni versano in queste condizioni, non possono certo svolgere un'azione di monitoraggio; i comuni si trovano forse in una situazione leggermente migliore, anche se non eccezionale. Abbiamo sempre constatato che quando si decentra si spende molto di più; se si va a vedere cosa accade oggi nella realtà della formazione

professionale a livello regionale, si constaterà che non si riesce neppure a far tornare i conti.

Dobbiamo fare molta attenzione nel sostenere tale idea. Personalmente sono un grande decentratore, tuttavia occorre avere una minima capacità di monitorare il decentramento, altrimenti si pagheranno a piè di lista i debiti degli enti locali.

Per quanto concerne la questione posta dal deputato Borgoglio, ritengo che nelle famiglie a reddito composito, nelle quali ciascun componente si fa tassare per il suo spezzone formalizzato di reddito e non per quelli informali, vi sia ancora notevole ricchezza da dragare.

Ritengo quindi che vi sia ancora una gran quantità di reddito sommerso, anche se scovarlo non è facile. Il primo passo è quindi quello di scoprirlo, per poi trasferirlo altrove; tuttavia per fare questo occorre possedere una cultura informatica, orientata a comprendere i meccanismi familiari e non quelli individuali.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor De Rita e la dottoressa Collicelli per il contributo offerto alla nostra indagine. I loro rilievi sono stati di grande interesse, anche se maggiormente improntati a valutazioni di ordine generale, sociale, che tuttavia sono utili per inquadrare il problema sotto un diverso profilo rispetto a quello della precedente audizione del professor Rossi, che verteva soprattutto sui risvolti tecnici. D'altronde, si tratta di due aspetti che vanno di pari passo ai fini di una valutazione complessiva più ampia.

Una prima conclusione, che già avevamo individuato prima di procedere all'indagine conoscitiva, è che il puro e semplice esame della componente fiscale delle detrazioni o del trattamento tributario della famiglia è di per se assolutamente insufficiente e non può essere disgiunto dal problema di una politica generale in favore della famiglia; rischieremmo infatti di non affrontare la questione nella sua globalità, ma di esaminarne aspetti che sono addirittura marginali.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 11,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA