

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**

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1993

Presidenza del Presidente Mauro FAVILLA

INDICE

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro: audizione del dottor Salvatore Tutino e del dottor Stefano Patriarca componenti del Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari.

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>	PATRIARCA	Pag. 13, 21
SERRA (PDS)	11, 20	TUTINO	3, 12
VISCO (PDS)	11, 19		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Salvatore Tutino e il dottor Stefano Patriarca, componenti del Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizione del dottor Salvatore Tutino

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, il dottor Tutino è l'estensore della relazione finale del Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari.

Vorrei premettere che l'indagine di questa Commissione è motivata proprio dalla consapevolezza dei limiti insiti nella delega recentemente affidata al Governo in questa materia, limiti che non hanno portato a trovare una soluzione felice rispetto all'obiettivo (che c'eravamo posto): definire un trattamento tributario più favorevole, che tenesse conto della situazione della famiglia. L'indagine promossa dalla nostra Commissione è appunto motivata dall'intento di ricercare soluzioni diverse, ivi inclusi gli interventi di sostegno, anzichè intervenire accordando agevolazioni di carattere tributario.

A nome della Commissione Le rivolgo un cordiale benvenuto e Le dò la parola.

TUTINO. Signor Presidente, vorrei anzitutto ringraziarla per il cortese invito rivoltomi.

Nel corso del mio intervento mi soffermerò essenzialmente su alcuni confronti di natura internazionale riguardo al problema del trattamento tributario dei carichi familiari e anche su alcune conclusioni emerse nell'ambito del Gruppo di lavoro. Tendo a sottolineare - e tornerò più volte su questo tema - che il nostro è stato soltanto un approfondimento nei margini che la delega ci consentiva; per il resto abbiamo cercato di dare delle indicazioni per una migliore attuazione dei principi e dei criteri direttivi fissati da tale delega. Lo schema di decreto legislativo sottoposto in passato all'attenzione del Parlamento rappresenta una soluzione «minimale» del problema, fermo restando che, come le altre due proposte individuate nell'ambito del Gruppo, le soluzioni in esso contenute erano comunque coerenti con i principi, i vincoli e gli strumenti definiti dalla delega.

Nel corso degli anni '80 vi è stata una grande attività di analisi e di studio (si pensi al «Libro bianco» predisposto nel 1981 dal Ministero delle finanze, oppure ai lavori della Commissione Gorrieri sulla

famiglia, operante fra il 1980 ed il 1982 presso il Ministero del lavoro), che ha portato a grandi ed incisive innovazioni, quanto meno in termini quantitativi, dal lato delle detrazioni per carichi di famiglia. A mio parere però è rimasta irrisolta la vera questione di fondo, ossia, come conciliare le due forme di equità evocate dal trattamento della famiglia: quella «orizzontale», attenta ad assicurare un «equilibrio» (nella tassazione e nei trasferimenti) a nuclei familiari che dispongono di uno stesso livello di reddito complessivo, e quella «verticale», attenta all'articolazione dell'intervento pubblico lungo la scala dei redditi. A questo proposito, e anche a quanto da Lei in precedenza affermato, signor Presidente, circa l'individuazione di altri strumenti di intervento, bisognerebbe chiarire prima gli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Mi soffermerò quindi su tre aspetti. Anzitutto cercherò di svolgere alcune considerazioni sulla base del confronto internazionale. Successivamente illustrerò le conclusioni raggiunte dal gruppo di lavoro. Infine proverò a fornire alcune possibili indicazioni circa le alternative per la soluzione del problema, non tanto come suggerimenti, quanto per sottolineare le implicazioni che ogni alternativa indicata comporta in termini sia di obiettivi sia di strumenti.

L'attuale regime IRPEF è caratterizzato dalla penalizzazione della famiglia monoreddito, sia rispetto a quella plurireddito (sempre) sia rispetto al *single* (spesso). La combinazione fra una struttura d'imposta marcatamente progressiva e basata sulla tassazione individuale e un'insufficiente attenzione nei confronti dei carichi familiari determina, a parità di reddito complessivo, un onere IRPEF variamente articolato, talché è possibile fissare la seguente graduatoria per tipologia familiare.

Ai vertici della scala si colloca la famiglia monoreddito, che sopporta il prelievo più elevato. La penalizzazione di cui soffre, rispetto alle altre tipologie familiari, è crescente al crescere del reddito ed all'aumentare del numero dei carichi familiari.

In una posizione intermedia troviamo il *single*, che risulta generalmente favorito nei confronti della famiglia monoreddito, fatta eccezione per i bassi livelli di reddito.

All'ultimo posto, quanto ad onere del prelievo, si colloca la famiglia bireddito. Il vantaggio relativo di cui essa usufruisce è tanto più elevato quanto più ristretto è il nucleo familiare e quanto più eguale risulta la ripartizione del reddito familiare tra i coniugi.

Le discriminazioni rilevate si sono accentuate nel tempo e sono il frutto di un assetto del prelievo che, per molti versi, ci differenzia da quanto avviene in altri paesi.

Un primo confronto che può essere effettuato è di carattere quantitativo ed è limitato alla realtà italiana. Si tratta del confronto fra i trattamenti assicurati a due nuclei familiari titolari di un identico reddito, che poi è quello del dipendente medio dell'industria di trasformazione. Nel primo caso il nucleo è composto da una sola persona, mentre nel secondo caso si tratta di una famiglia composta di quattro persone, cioè da un contribuente avente il coniuge e due figli a carico. Il confronto riguarda tre anni presi a campione, il 1974 come anno iniziale, il 1982 come anno intermedio e il 1992 come ultimo anno del periodo. L'IRPEF pagata dal contribuente con familiari a carico si

commisura nel 1992 all'81 per cento circa di quella pagata dal lavoratore singolo, con un netto peggioramento rispetto alla situazione del 1974, quando il rapporto era pari al 65 per cento. Se all'IRPEF sommiamo il prelievo contributivo, l'onere sopportato dal contribuente con carichi di famiglia sale all'87 per cento, anche in questo caso con un peggioramento rispetto alla situazione del 1974. In un ulteriore confronto si tiene conto non solo delle imposte e dei contributi, ma anche degli assegni familiari, facendo una sorta di saldo netto tra quello che il contribuente è chiamato a corrispondere in termini di prelievo e quanto invece incassa come assegni familiari. Il contribuente con carichi di famiglia migliora fortemente la sua posizione relativa, ma anche in questo caso la situazione nel tempo è molto peggiorata. Nel 1974, infatti, il contribuente con carichi di famiglia godeva di un saldo netto positivo; tutto il sistema di prelievo si traduceva in una sorta di sussidio nei suoi riguardi. Per fare un esempio molto vicino territorialmente al nostro paese, è più o meno quanto avviene in Francia, almeno per quanto riguarda l'imposta personale. Nel 1992, almeno sulla base dei calcoli effettuati, il contribuente sopportava invece un saldo netto negativo con un prelievo di circa il 20 per cento. La distanza tra la posizione relativa del contribuente con carichi di famiglia e quella del contribuente singolo si è ridotta di quattro quinti.

Nel confronto con gli altri paesi la situazione italiana rivela una sua peculiarità in ordine sia alla tipologia degli strumenti attivati nel quadro di interventi di natura monetaria sia alla rilevanza che questi interventi hanno nel definire l'onere del prelievo sulla famiglia. Il nostro sistema di imposizione personale è tra i pochi a combinare la tassazione su base individuale con la previsione di crediti di imposta per carichi di famiglia (detrazioni) determinati in misura fissa e ancorati al livello di reddito del carico. Di solito invece, quando non sono previste forme di tassazione su base familiare, sono presenti deduzioni di imponibile e/o scale di aliquote differenziate in relazione alla struttura della famiglia.

La legislazione italiana è la sola, insieme a quella portoghese, a riconoscere il beneficio degli assegni familiari anche al coniuge a carico. Ciò nonostante il livello dell'intervento attuato tramite l'assegno familiare (intervento che, misurato in rapporto al salario dell'operaio medio dell'industria manifatturiera è pari a poco più del 7 per cento) colloca il nostro paese solo ad un livello medio in un'ipotetica graduatoria fra paesi.

Nel nostro paese non sono previsti, diversamente da quanto avviene in altri, interventi fiscali, specifici o aggiuntivi, in favore di soggetti che versano in condizioni di disagio (anziani e portatori di *handicap*).

In Italia, diversamente da quanto accade in altri paesi che adottano la tassazione su base individuale, le deduzioni accordate dal fisco non sono modulate in base all'ampiezza del nucleo familiare.

Per quanto attiene alla rilevanza degli interventi a sostegno del reddito familiare, il confronto operato, sempre con riferimento al salario medio dell'operaio dell'industria, consente di ottenere i seguenti risultati.

L'insieme delle misure previste dalla nostra legislazione (detrazioni per carichi e assegni familiari) si commisura al 10,3 per cento del salario di riferimento. Nella graduatoria dei 20 paesi considerati, che

vede al primo posto il Belgio e all'ultimo l'Austria, ci collochiamo in quattordicesima posizione in termini di rilevanza degli aiuti alla famiglia. Ancora più flebile è il riconoscimento fiscale per i figli a carico, che pone l'Italia, con un valore pari al 3,3 per cento del salario medio, all'ultimo posto dei paesi OCSE.

A parità di reddito familiare, la famiglia italiana (coniuge e due figli a carico) gode di un limitato vantaggio rispetto al trattamento fiscale riservato al *single*. Il gioco delle detrazioni di imposta comporta, infatti, un reddito netto superiore di quattro punti per un salario pari a quello medio. Lo scarto si riduce a due punti per un salario doppio a quello di riferimento. Solo tre paesi (Giappone, Olanda e Svezia) denunciano una realtà più sfavorevole di quella italiana nei confronti della famiglia. Considerando anche gli assegni familiari, si registra un miglioramento nella posizione relativa della famiglia italiana. Per una retribuzione equivalente a quella dell'operaio medio, il reddito netto disponibile eccede di 10 punti quello dell'operaio senza carichi di famiglia.

Lo scarto tuttavia torna ad essere irrisorio (appena 2 punti) allorché il reddito di riferimento si raddoppia e quindi si perdono gli assegni familiari.

Vorrei passare adesso a sottolineare alcuni aspetti per trarre alcune conclusioni e fornire alcune indicazioni che, a mio parere, emergono dall'attività del gruppo di lavoro sull'attuazione della delega. I principi e i criteri direttivi fissati dal Parlamento con la delega rilasciata al Governo per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari risultavano decisamente stringenti quanto agli obiettivi, agli strumenti e ai vincoli dell'operazione. Gli obiettivi perseguiti confluivano univocamente in direzione di una attenuazione dell'onere del prelievo gravante sui nuclei familiari più discriminati anche in relazione a situazioni di marginalità sociale (età superiore a 65 anni, portatori di *handicap*). Ciò comportava per definizione una natura selettiva dell'intervento delegato. Si trattava solo ed è stato questo il compito del gruppo di studio - di capire quanti, e non decidere quali, nuclei familiari sarebbero stati interessati positivamente dall'innovazione e quanti viceversa non avrebbero avuto alcuna convenienza ad optare per il nuovo regime di tassazione su base familiare.

Nessun margine di scelta era parimenti accordato dalla delega in ordine agli strumenti da utilizzare per dare concreta attuazione al nuovo regime. Si trattava essenzialmente del meccanismo del quoziente familiare, adeguatamente temperato dall'apposizione di un tetto ai benefici massimi conseguibili da parte di ciascun nucleo. Da ciò deriva l'ulteriore conferma della natura orizzontale dell'azione redistributiva perseguita e voluta dal legislatore, una direzione solo in parte attenuata (e vorrei sottolinearlo) per evitare di innescare sperequazioni distributive in senso verticale. L'obiettivo era quello appunto di una discriminazione orizzontale; l'aspetto dell'aggiustamento verticale veniva soltanto in subordine.

Infine, vi erano i vincoli di gettito, soprattutto, ma anche di omogeneizzazione del nuovo sistema con la normativa regolante l'applicazione e la gestione dell'IRPEF. Il vincolo di gettito era individuato, sia pur indirettamente, in 7.000 miliardi. Esso tuttavia risultava ulteriormente rafforzato dall'apposizione di una pesante

condizione sospensiva al varo di un nuovo regime di tassazione familiare: la contestuale attuazione di una manovra di tagli alle agevolazioni fiscali, secondo le previsioni di una delega collegata.

La formulazione tanto rigida della norma delegante ha certamente vincolato l'analisi del gruppo di lavoro, ma non ha impedito di identificare e prospettare possibili soluzioni alternative ai vari aspetti del problema e di simularne le implicazioni, sia sotto il profilo distributivo, sia sotto quello del gettito, sia, infine, sotto quello dei costi di gestione del nuovo regime.

Per quanto riguarda gli aspetti distributivi, mi sembra opportuno richiamare tre punti: quello che riguarda la praticabilità e gli effetti di sistemi di intervento a favore della famiglia alternativi al quoziente familiare; l'identificazione corretta del nucleo familiare, che richiama il grosso problema della famiglia di fatto; il peso da assegnare nell'economia del nucleo familiare ai vari componenti, quindi quanto far valere il coniuge, quanto i figli e quale ruolo riconoscere, in termini di sgravio conseguente, ad altre situazioni marginali.

Richiamo volentieri le due posizioni alternative al meccanismo di quoziente familiare che sono emerse in seno al gruppo di lavoro e che nella relazione distribuita sono riportate fra i tanti allegati perchè esprimono esattamente due punti di vista che, pur non potendo essere prese in considerazione dal gruppo di lavoro, che aveva una strada obbligata verso il quoziente in quanto la delega indicava quella via, pure rappresentano delle posizioni che danno l'idea di quanto si possa essere distanti nel prefigurare interventi di altra natura, che però hanno degli effetti diversi e contrapposti. Vi è una posizione, che è stata sostenuta in particolare dal dottor Patriarca (che credo rinnoverà in questa sede tale idea) che ipotizzava una rivitalizzazione dell'istituto dell'assegno per il nucleo familiare. Vi era invece un'altra posizione, che è stata esaminata in maniera adeguatamente approfondita dal dottor Sartor della Banca d'Italia, che invece si poneva sul versante opposto, nel senso di ipotizzare il ricorso allo strumento delle deduzioni dal reddito imponibile da accordare ad ogni componente del nucleo familiare. Naturalmente, alla base di queste due impostazioni vi erano obiettivi ed effetti diversi; diversi erano i destinatari e fortemente differenziati i benefici conseguenti.

In sintesi, la proposta di rivitalizzazione degli assegni familiari aveva una platea di destinatari per definizione più assottigliata, riguardando esclusivamente il lavoro dipendente e almeno una parte dei pensionati. Di fatto spostava l'attenzione dal problema dell'equità orizzontale a quello dell'equità verticale. Si tratta di una posizione rispettabilissima, anche se certamente non condivisa dalla totalità dei componenti del gruppo. È però una posizione da rispettare soprattutto nella misura in cui si possa e si voglia associare alle precedenti esperienze di politica economica e scelte di politica dei redditi, le cosiddette politiche dei redditi basate sull'uso della leva fiscale.

Già altre volte l'istituto degli assegni familiari è stato utilizzato in questi termini, quindi non mi scandalizzerei se l'intervento sulla famiglia fosse incanalato, soprattutto considerati gli attuali vincoli di finanza pubblica, in questa direzione; purchè si sappia chi sono i veri

destinatari, cioè che la destinazione ha connotati prevalentemente di natura verticale piuttosto che orizzontale.

La posizione del dottor Sartor in realtà era agli antipodi, in quanto prefigurava un'applicazione pura e totale dello *splitting*, presentandosi quindi come una posizione estrema rispetto a quella del quoziente.

Il punto successivo è quello che riguarda il problema rappresentato dalla famiglia di fatto. A suo tempo sono andato a vedere come è scaturito la norma delegante e ho visto che in realtà è stata oggetto di grosso lavoro, anche frutto di grosse e comprensibili mediazioni. Devo però dire che i lavori del gruppo hanno posto in evidenza l'importanza di estendere alla famiglia di fatto un provvedimento tributario che aveva come riferimento la famiglia; quindi un'assimilazione della famiglia di fatto alla famiglia legale poteva sembrare azzardata. Ci siamo sforzati di individuare il modo per attuare tale equiparazione, che è apparsa molto importante per una serie di motivi. Il primo è di natura ideologica, anche se non nel senso che si può intendere. Ci siamo cioè resi conto del fatto che il trattamento tributario della famiglia per lungo tempo non è stato affrontato, perchè è stato forse considerato soprattutto in un'ottica di contrapposizione ideologica in relazione a problemi di parte. La verità è che si tratta essenzialmente di una questione economica. La famiglia è un'unità di riferimento che produce, consuma, investe e decide; è il punto di riferimento di una grossa normativa recente. Mi riferisco ad esempio al reddito familiare considerato come punto di riferimento ai fini di prestazioni sociali legate ai livelli di reddito.

Penso per esempio ai *ticket*, agli asili nido, ai mutui e agli assegni familiari. Nella misura in cui la famiglia emerge come punto di riferimento per una serie di interventi, probabilmente anche sotto il profilo fiscale va considerata in maniera adeguata. Non solo abbiamo apprezzato questo aspetto, ma abbiamo cercato di evidenziare come bisognerebbe andare oltre. Il sistema del quoziente familiare è un sistema opzionale, chi non ha convenienza continua a rimanere sulla tassazione di base individuale, quindi utilizza le detrazioni per carichi di famiglia. L'articolo 12 del testo unico ancora le detrazioni per carico di famiglia al concetto di famiglia legale. Se si equipara la famiglia di fatto a quella legale per quanto riguarda il quoziente, analogamente occorrerebbe fare in sede di testo unico per quanto riguarda le detrazioni per carichi di famiglia.

Il secondo aspetto molto importante, perchè riguarda la platea degli interessati all'intervento e la misura dei benefici conseguibili, concerne i coefficienti da attribuire al coniuge e agli altri carichi di famiglia, dal momento che attraverso questi si arriva alla determinazione di un divisore che, applicato al reddito imponibile, dà le cosiddette «parti», cioè, l'imponibile di riferimento su cui calcolare l'aliquota media familiare. Francamente la delega era anche qui molto stretta. In particolare, il coefficiente dello 0,5 indicato per il coniuge si è rivelato troppo limitato e lontano dalle indicazioni scaturenti da qualunque «scala di equivalenza». Sulla base di tali presupposti abbiamo espresso la nostra preferenza per una soluzione basata su un coefficiente pari a 0,5 punti sia per il coniuge, sia per i figli e gli altri carichi e di un coefficiente aggiuntivo di 0,2 punti per le situazioni disagiate. In questo

modo abbiamo rispettato i criteri della delega e i vincoli di gettito, ma, nello stesso tempo abbiamo dato massima espansione in termini di interessati al quoziente e di benefici.

La nostra impostazione portava ad un coinvolgimento di nuclei familiari pari a 7,4 milioni (il 40 per cento del totale), 4,5 dei quali rappresentati da famiglie monoreddito, con un beneficio medio valutato in 700.000 lire annue per nucleo familiare. Restavano esclusi dall'applicazione del quoziente 13 milioni di nuclei che continuavano ad avere convenienza ad utilizzare il sistema di tassazione su base individuale. Ulteriori 8,3 milioni di nuclei, in quanto composti da una sola persona, e quindi non avevano alcun diritto, nè tantomeno convenienza ad utilizzare il quoziente. Al contrario 4,7 milioni di nuclei continuavano ad avere convenienza nell'utilizzare il sistema di tassazione su base individuale.

Lo schema di decreto legislativo sposa una soluzione del tutto «minimale» che avevamo valutato e simulato solamente per mera completezza. Si è riconosciuto un coefficiente di appena 0,1 a tutti i carichi diversi dal coniuge e un coefficiente aggiuntivo dello 0,1 per le situazioni di marginalità.

In questo modo si è, forse, osservata la forma della norma delega, ma certamente non lo spirito. La platea degli interessati infatti risulta notevolmente ridotta: si passa dai circa 7,5 milioni ai 4,2 milioni di nuclei familiari (una famiglia ogni 5). Il beneficio medio conseguibile (260.000 lire per nucleo) è troppo contenuto per indurre qualcuno a sostenere i costi di «gestione» di questo sistema. Il contribuente in questo caso dovrebbe fare un doppio calcolo dell'imposta per stabilire quanto pagherebbe con il nuovo sistema e quanto avrebbe pagato con la tassazione su base individuale; vedere quale dei due gli conviene, verificare di non superare i tetti fissati dalla norma (400.000 lire come beneficio individuale massimo per carico) ed infine presentare obbligatoriamente la dichiarazione dei redditi, presupposto per l'utilizzo del quoziente. Si tratta di costi che sopravanzano enormemente i vantaggi derivanti dal quoziente indicato dallo schema di decreto legislativo.

Naturalmente questa ipotesi minimale era l'unica accettabile a parere del Governo sotto il profilo del gettito, perchè il costo ammontava a 2.000 miliardi rispetto ai 7.000 precedenti.

Mi vorrei ora soffermare brevemente su alcune soluzioni alternative. L'avvio dell'intervento fiscale a sostegno dei redditi familiari a mio parere richiede che preliminarmente sia fatta chiarezza circa la praticabilità delle iniziative e gli obiettivi che si intendono perseguire. Solo successivamente infatti si potrà discutere degli strumenti da attivare, la cui scelta non potrà che essere una logica conseguenza dei chiarimenti effettuati.

L'esperienza del passato testimonia dei due «metri» su cui va saggiato il grado di praticabilità dell'iniziativa: quello ideologico e quello di finanza pubblica. Finiamo quindi con le esortazioni che vengono da chi ha studiato queste cose solo sul piano tecnico con contaminazioni di carattere ideologico; il problema è solo economico o almeno così andrebbe correttamente interpretato. La questione più importante rimane la copertura dell'intervento. Sotto questo profilo si è

già sottolineato come un'incisiva riforma presupponga l'impiego di ingenti risorse e presumibilmente uno spostamento di prelievo o l'effettuazione di tagli di spesa in direzione di altri operatori economici; operazioni perciò di natura redistributiva. Attualmente eviterei operazioni in disavanzo.

Chiarezza occorrerà fare anche sugli obiettivi che si intendono conseguire: ossia in quale direzione dovrà indirizzarsi l'intervento e quali distorsioni si intendono riequilibrare. Dunque, tanto per cominciare, occorrerà stabilire se confermare l'obiettivo redistributivo implicito nella delega decaduta e inteso a realizzare una maggiore equità orizzontale; o se, al contrario, la revisione del trattamento tributario della famiglia dovrà solo essere l'occasione per intervenire sull'equità verticale, con una azione magari limitata a certi livelli di reddito (quelli più bassi) ed ad alcuni cespiti (i redditi da lavoro dipendente). Si tratta di un'alternativa che esclude facili conciliazioni, se non a costo di elevare in misura improponibile l'entità complessiva dell'intervento.

Per quanto riguarda gli strumenti da attivare, infine, va tenuto presente che gli interventi di cui stiamo parlando rientrano nel filone monetario degli interventi a sostegno della famiglia. Decidere di allargarne la portata (in aggiunta a quanto già si fa con gli assegni per nucleo familiare e con le detrazioni per carichi di famiglia) comporterà una modifica dell'equilibrio oggi esistente fra interventi di tipo monetario e servizi prestati alla famiglia direttamente dalla spesa pubblica.

Infine, ove si decida di seguire la strada degli strumenti monetari, si potrà immaginare un percorso in tante direzioni, ognuna delle quali comportante costi, destinatari ed effetti diversi. A titolo puramente indicativo sottolineo i seguenti aspetti.

Agire sulla curva delle aliquote IRPEF, ad esempio tramite meccanismi di *splitting*, significa imboccare la via più onerosa, anche se si tratta senza dubbio dell'unica soluzione in piena sintonia con obiettivi di equità orizzontale. I 7.000 miliardi stimati dal gruppo di lavoro rappresentano certamente l'onere minimo ipotizzabile per un intervento destinato a coinvolgere la quasi totalità delle famiglie monoreddito e gran parte di quelle bireddito.

La scelta dell'adeguamento delle detrazioni di imposta per carichi di famiglia rinnova soluzioni sperimentate sistematicamente dal 1977 in poi. Il ricorso ad uno strumento sganciato dal livello di reddito del percettore attuerebbe solo in misura limitata obiettivi di equità orizzontale. Si presterebbe invece ad un'azione intesa a contenere i costi dell'intervento, assicurando comunque un apprezzabile beneficio per i nuclei familiari con bassi livelli di reddito. In proposito si consideri che, alla luce dell'attuale struttura delle famiglie fiscali, un aumento di 10.000 lire della detrazione per il coniuge comporterebbe un minor gettito di 60 miliardi su base annua; un intervento di analoga portata a favore dei figli a carico comporterebbe invece un minor gettito di 250 miliardi annui.

L'adeguamento degli assegni per il nucleo familiare, che può avvenire sia aumentando i livelli sia innalzando i limiti di reddito per usufruirne, eserciterebbe un'azione selettiva del tutto particolare.

Opererebbe infatti solo a favore dei lavoratori dipendenti e di una parte dei pensionati, avrebbe efficacia solo sui redditi di basso ammontare e, dunque, risponderebbe essenzialmente ad una logica di equità verticale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Tutino per la sua ampia ed esauriente illustrazione ed invito i colleghi a rivolgergli le domande che ritengono opportune.

VISCO. Vorrei anzitutto chiedere al dottor Tutino con quali modalità si è svolta l'analisi del gruppo di lavoro, se esso abbia proceduto sulla base di scale di equivalenza ed eventualmente se tali scale erano basate su una qualche funzione di utilità e di che tipo. *Inoltre vorrei sapere - è questo un punto decisivo - se sono stati valutati gli effetti di incentivo e di disincentivo riguardanti il lavoro femminile che, dal punto di vista fiscale, sono stati l'argomento principale di cui si è discusso negli ultimi 10 anni in tutto il mondo e che hanno portato in molti paesi numerosi economisti a schierarsi a favore della tassazione separata.*

Ritengo inoltre che occorra considerare un altro aspetto, già evidenziato sia nel «libro bianco» predisposto nel 1981 dal Ministero delle finanze sia nel lavoro della Commissione Gorrieri: quando si operano confronti tra famiglie diverse con redditi differenziati non basta limitarsi ad un semplice conto aritmetico. Vi è infatti l'enorme problema della valutazione del contributo del coniuge casalingo, che rappresenta un reddito in grado di capovolgere il rapporto tra famiglie monoreddito e bireddito, tanto che si potrebbe scoprire che in alcuni casi è la famiglia bireddito ad essere penalizzata. Desidererei quindi conoscere se queste considerazioni sono state tenute presenti e in ogni caso invito i colleghi a ragionare su questi aspetti.

L'ipotesi di lavoro più accreditata sembra quella che considera sul piano fiscale il nucleo familiare in funzione della presenza di figli minorenni, piuttosto che di uno o due percettori di reddito. A me pare che l'accentuazione della contrapposizione famiglia monoreddito-bireddito l'obiettivo vero, soprattutto da parte sindacale, sia maturata dal desiderio di trasferire risorse che compensino il fatto che in alcune zone del paese o per determinate categorie le opportunità di impiego sono molto rarefatte e comunque difficili. Si tratta di un problema fondamentale, ma che oggettivamente non ha niente a che vedere con questioni di equità o di parità di trattamento di situazioni familiari analoghe.

Capisco il senso della distinzione tra equità orizzontale e verticale, e condivido l'opinione secondo cui non si può intervenire sulla famiglia soltanto a favore di una parte della popolazione. In certo senso l'equità orizzontale e quella verticale sono la stessa cosa, l'una chiama l'altra. Bisogna considerarle congiuntamente perchè gli effetti sono circolari.

SERRA. Il dottor Tutino ha sottolineato che la detrazione per il coniuge a carico viene indicata come intervento sulla equità verticale. Personalmente ho sempre considerato tale detrazione come uno strumento di intervento sull'equità orizzontale, cioè finalizzato ad

avvicinare le posizioni delle famiglie monoreddito e bireddito. Mi pare assurdo che un coniuge a carico produca una detrazione maggiore di quella spettante nel caso di otto figli a carico: il concetto di carico familiare nel sistema fiscale esce così da qualsiasi logica.

Ritengo inoltre che occorra considerare anche il cosiddetto «lavoro di cura» vale a dire quel lavoro domestico invisibile che viene effettuato sia dalle donne che lavorano sia da quelle che non lavorano, e ciò anche per evitare, limitandosi a rincorrere soltanto l'equità orizzontale, quelle assurdità cui ho fatto appena riferimento. Nelle osservazioni finali il dottor Tutino diceva che occorre stabilire l'obiettivo che si intende raggiungere. Oltre al problema della compatibilità di bilancio, occorre decidere se gli interventi a sostegno delle famiglie vanno effettuati per omogeneizzare redditi uguali, ma provenienti da un solo percettore di reddito o da due percettori, oppure se servono per intervenire a favore delle parti più deboli della società. È questa una decisione a monte che poi ci consente di stabilire quali interventi privilegiare.

D'altronde, se noi consideriamo il tema degli assegni familiari unicamente con riferimento ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, è un conto; ma se cerchiamo di allargare il discorso alla considerazione di altri strumenti, il discorso è diverso. Ad esempio, la detrazione interviene se vi è un reddito, altrimenti no. Pertanto, le famiglie più deboli in assoluto sono al di fuori da qualsiasi forma di intervento. Per quanto riguarda (poi) invece tutto il mondo del lavoro autonomo si potranno trovare altri strumenti di intervento.

Bisognerà quindi valutare l'opportunità di allargare l'intervento anche ad altri soggetti e cercare di capire in che termini si possa parlare di reddito. Infatti, in altri paesi si interviene attraverso le contribuzioni anche laddove non c'è lavoro, nei casi in cui esiste una precarietà molto elevata. Occorre allora valutare qual è l'utilità marginale dello Stato, capire cioè se si tratta unicamente di una spesa di redistribuzione, cioè di un dato puramente monetario di equilibrio fiscale, o se invece si tratta di una spesa che può avere un'alta utilità marginale rispetto alle condizioni esistenti.

Credo che in effetti questo sia un punto molto forte su cui operare una scelta, perchè 7.000 o 10.000 miliardi spesi per riequilibrare la situazione probabilmente non risolvono molto nel nostro paese. Occorre infatti pensare che una famiglia abbiente ha più bisogno di servizi sportivi o scolastici piuttosto che di 200.000 lire di imposte in meno da pagare!

PRESIDENTE. Dò la parola al dottor Tutino per rispondere alle domande dei Commissari.

TUTINO. Premesso che quanto è stato fatto nel gruppo di lavoro è riportato nella relazione finale, devo innanzitutto deludere il senatore Visco. Come ho cercato più volte di dire, il nostro era in realtà un gruppo di lavoro, e non una vera e propria Commissione, e ciò ne ha caratterizzato il compito. Noi eravamo infatti una sorta di *longa manus* tecnica del Governo, che doveva limitarsi esclusivamente a dare attuazione ad un articolato che già prefigurava un progetto di riforma. Nell'ambito del gruppo di lavoro vi sono stati anche momenti di

tensione e il nostro compito, comunque non era quello di inventare il nuovo sistema di tassazione della famiglia, bensì solo di dare attuazione alla delega. In tre mesi - e sottolineo questo termine - abbiamo cercato di ottenere il meglio possibile, svolgendo il compito assegnatoci con una traccia ben definita.

Chiaramente, il problema affrontato è troppo grosso perchè tutto possa rimanere in un ambito tecnico così delimitato, ristretto e vincolato anche negli approfondimenti culturali. Ho comunque citato lo sforzo fatto da alcuni colleghi, ricordandone anche i nomi.

Quella scelta è stata l'unica soluzione per mediare tra un compito obbligato e vincolato e l'esigenza di inviare dei messaggi per avanzare delle proposte. Occorreva agire su tanti versanti, e noi ne abbiamo approfonditi soltanto due o tre. Nessun discorso è stato fatto sulla valutazione del tempo libero o sulla neutralità rispetto al matrimonio. Non era purtroppo nostro compito farlo, nè, se avessimo voluto, ne avremmo avuto il tempo.

Per quanto riguarda la questione delle scale di equivalenza, voi avete ascoltato qualche giorno fa il professor Rossi che con la sua esposizione, se non erro, ha utilizzato in larga parte un lavoro svolto per il CNEL. Il problema delle scale di equivalenza quindi è stato affrontato in quella sede. Si è messo in evidenza come le scale di equivalenza, per un effetto esplicitato nella delega, non erano in sintonia con quanto si poteva auspicare. Qualora si dovesse decidere di effettuare un approfondimento sulla materia, mi auguro vi si possa procedere senza il vincolo di tempi brevi.

Per quanto riguarda i rilievi dell'onorevole Serra, la detrazione per coniuge a carico può risultare più o meno consistente, a seconda del livello di reddito, tanto è vero che conta molto per i livelli di reddito molto bassi, mentre non conta a livello di redditi alti. Mi sembra però anche di aver capito dalle parole dell'onorevole Serra che effettivamente questo intreccio tra equità orizzontale e verticale, su cui il senatore Visco ha voluto richiamare la mia attenzione, è un intreccio talmente stretto e complesso che è molto difficile provare a separare le cose. È invece importante esaminare le modalità di controllo, sapendo che vi sono dei vincoli di gettito, ma anche delle scelte necessarie di politica economica, che chiaramente vanno fatte dal Parlamento e non da chi lavora in attuazione di una delega del Parlamento stesso.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Tutino per la sua esposizione e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del dottor Stefano Patriarca

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Patriarca per aver accolto il nostro invito. Anch'egli è stato componente del gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari, e pertanto esaminerà alcuni aspetti relativi alla delega precedentemente esercitata dal Governo. Gli dò dunque senz'altro la parola.

PATRIARCA. Signor Presidente, le contraddizioni interne ed i problemi esistenti nell'attuazione della delega sono già stati diffusamen-

te esposti nella relazione del dottor Tutino, di cui condivido l'impostazione generale. È utile a mio avviso una riflessione che tenti di superare gli elementi tecnici di attuazione di uno strumento, quale il quoziente familiare, che, *indipendentemente da come poi si voglia applicare*, nasce all'interno di una scelta di fondo: una correzione del sistema fiscale in rapporto sostanzialmente ai criteri dell'equità orizzontale.

L'interrogativo che si pone - e che in qualche modo è improprio rilevare in sede di Commissione, perchè attiene alle scelte generali del legislatore - consiste nel definire se il problema del sostegno alla famiglia possa oggi essere risolto solamente entro un'ottica di equità orizzontale e con strumenti che sostanzialmente rispondono a quella domanda. In realtà negli ultimi anni è emerso che siamo di fronte ad una diminuzione sostanziale dei flussi dei trasferimenti alla famiglia - alla famiglia al singolare; non alle famiglie come complesso dei trasferimenti pubblici -, che si è sommata ad una caduta di progressività del sistema fiscale; le due cose insieme hanno provocato una fascia di sofferenza sociale ed economica che riguarda una quota rilevante delle famiglie e che tutti gli studi (non solo quelli della Commissione della povertà) sono concordi a stimare in aumento. La misura è sempre la povertà relativa in rapporto alle condizioni generali che si modificano.

Ciò fa i conti con una struttura italiana dei trasferimenti pubblici alle famiglie caratterizzata da un intreccio di universalismi e di selettività, che la rende un sistema complesso, nel quale le ragioni che giustificano alcuni trasferimenti, ovvero alcuni interventi fiscali, appaiono spesso incerte ed offuscate. La nostra caratteristica di sistema di *welfare* è stata quella di associare universalismo delle prestazioni e selezione dei beneficiari in ragione di una gestione che poteva così godere del vantaggio di consensi legati all'ampiezza quantitativa dei beneficiari ed alla selettività discrezionale dell'intervento. Il criterio della tipologia dei beneficiari ha così fatto premio su quello della tipologia dei bisogni, e questa struttura del sistema dei trasferimenti alla famiglia non è stata in grado, con l'aggravarsi della crisi fiscale, di riuscire a rispondere al problema di una selezione dei bisogni. Come è noto, la crisi fiscale negli anni '80 ha corroso questo modello e sono quindi emerse negli ultimi anni diverse proposte tendenti ad assumere i bisogni come punti di riferimento per l'azione dello Stato. In questo quadro, c'è stata un'impostazione che ha sottovalutato quanto fosse profonda la crisi fiscale dello Stato moderno e quanto indispensabile sia il recupero forte da parte dell'azione pubblica di strumenti di intervento selettivo, mirato ed efficace negli effetti. Non sempre infatti il sostegno dei diritti passa attraverso il sostegno indiscriminato dei redditi, mentre un sostegno dei redditi selettivo può riuscire a valorizzare e soddisfare diritti più estesi. All'interno di queste discriminanti scelte di fondo si colloca la discussione dell'intervento correttivo o meno rispetto alla struttura attuale del sistema fiscale sulla famiglia. È chiaro infatti che, *qualora si volesse assumere un'ottica non selettiva ma di generica equità - orizzontale o verticale che sia - rispetto alla fiscalità sulla famiglia*, l'intervento con il quoziente familiare o con lo *splitting* o con altre forme è del tutto coerente. A mio avviso è importante comprendere se la questione dell'equità orizzontale rientra nell'ordine dei problemi che oggi possiamo e dobbiamo affrontare.

L'articolazione degli strumenti è passata immodificata rispetto ai mutamenti profondi della struttura della famiglia. L'evoluzione più rilevante è senz'altro rappresentata dall'aumentata partecipazione della donna al mercato del lavoro, processo che ha modificato radicalmente necessità e bisogni della famiglia, ma che ha dovuto misurarsi con una struttura statica dei trasferimenti. Le domande che prima venivano sollevate rispetto alla rilevanza del peso del lavoro esercitato fuori e dentro la famiglia sono quindi di rilievo.

La necessità di accompagnare tale processo con strumenti che non premiassero l'assenza sul mercato del lavoro della donna e che viceversa sostenessero tale presenza mediante un'adeguata «rete» di servizi aveva inizialmente causato una critica all'adozione di meccanismi di trasferimento di reddito - si pensi agli assegni familiari ed alle detrazioni fiscali - legati solamente alla condizione di casalinga. Personalmente ritengo che il peso di una visione del genere sia stato rilevante nel determinare un rallentamento di risorse destinate al sostegno alla famiglia, determinando però una situazione nella quale tale riduzione ha coinvolto anche l'aspetto del sostegno delle situazioni di povertà o di redditi inadeguati. L'incremento rilevante in questi ultimi anni delle fasce di povertà relativa è una testimonianza di questo processo. Per queste ragioni, nell'affrontare il tema delle possibili riforme dell'attuale sistema dei trasferimenti, occorre partire dalla considerazione della dimensione attuale dei redditi da sostenere, e dunque dalle caratteristiche della distribuzione del reddito delle famiglie. Vorrei solo ricordare in proposito che le ultime indagini condotte dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia evidenziano che più di un quarto delle famiglie italiane rientra nella fascia di reddito annuo inferiore a 15 milioni di lire. La maggior parte di tali nuclei riguarda le famiglie di pensionati (il 48 per cento circa). L'ampiezza del numero dei soggetti per i quali è necessario un intervento di sostegno dei redditi è stato evidenziato in particolare dalle analisi della Commissione sulla povertà, che ha stimato un aumento della percentuale della popolazione che si colloca nella fascia inferiore della distribuzione del reddito, che giungerebbe al 40,5 per cento e che comprenderebbe aree che vanno dalla «miseria» al «quasi disagio» economico.

C'è poi un altro elemento che occorre analizzare e che spesso non viene sottolineato quando si parla di trasferimento alla famiglia e di modifiche fiscali: mi riferisco a quello che è cambiato nei processi redistributivi del reddito nel corso degli anni Ottanta rispetto al ruolo dello Stato. Non vi è qui il tempo per analizzare tutti gli aspetti e mi limiterò ad evidenziarne due che hanno diretto impatto sulla riforma fiscale.

Vi è stata una riduzione rilevante della progressività delle aliquote IRPEF, che ha fatto sì che, ad esempio, una famiglia con redditi superiori a 150 milioni abbia pagato nel 1991 in termini reali una minore imposta sul reddito delle persone fisiche di quella pagata nel 1981. In un decennio la pressione fiscale sui redditi di quella entità si è ridotta, mentre è aumentata, in termini reali, per tutti i redditi al di sotto dei 25 milioni. Si tratta di calcoli effettuati prendendo l'equivalente nel 1981 di 100 milioni di oggi e si può verificare che vi è una riduzione nella capacità perequativa dell'IRPEF. Ad esempio, un lavoratore

dipendente con coniuge e due figli a carico che nel 1981 avesse dichiarato un reddito di circa 66 milioni, equivalente a 150 milioni del 1991, pagava il 35,2 per cento di IRPEF; nel 1991 un lavoratore con 150 milioni di reddito ha pagato il 33,3 per cento di IRPEF. Un lavoratore con un reddito stimabile attorno a quello medio, cioè di 20 milioni di imponibile annuo, pagava nel 1981 il 10,1 per cento, con un reddito pari a 8 milioni e 800.000 lire, mentre nel 1991 ha pagato l'11,5 per cento. Siamo di fronte ad un aumento della pressione fiscale sulla fascia di redditi più bassi. Ciò è dovuto a diversi fattori.

Inoltre, nella misura in cui si è ridotta la progressività dell'imposta, è anche diminuito il divario fra famiglie monoreddito e bireddito. Si possono fare alcuni esempi al riguardo, anche se bisogna tener conto che confrontare una famiglia bireddito avente un reddito complessivo di 30 milioni annui con una famiglia monoreddito equivalente costituisce un'analisi con un forte grado di opinabilità, perchè nel primo caso si tratterebbe di due redditi da 15 milioni, cioè al di sotto di quelli minimi da lavoro dipendente, il che costituisce una situazione poco verosimile. In ogni caso, ad un livello di 25 milioni di reddito nel 1981, sempre in termini reali, la famiglia monoreddito pagava per imposte il 7 per cento in più rispetto ad una famiglia bireddito: quest'ultima pagava l'8,9 per cento, la famiglia monoreddito il 15,9 a causa dell'effetto *splitting*. Nel 1991 la differenza si riduce al 5 per cento perchè in realtà è diminuita la progressività. Non abbiamo ripetuto i calcoli alla luce dell'ultima modifica approvata in materia di IRPEF, ma questa non dovrebbe comportare differenze sostanziali rispetto alle fasce di reddito di cui stiamo parlando. Su 20 milioni di reddito, la differenza di tassazione tra una famiglia monoreddito e una bireddito è di 1.200.000 lire in più a carico della prima. È chiaro che la differenza in termini assoluti aumenta con il crescere del reddito, ma con riferimento a queste fasce di reddito medio-basse la differenza è in parte spiegata dalla detrazione per lavoro dipendente da parte del coniuge a carico (attorno alle 700.000 lire l'anno). Occorre tener conto che queste differenze non compensano esattamente le esigenze di spese ulteriori proprie di una famiglia bireddito e che comunque si sta confrontando una famiglia monoreddito con una in cui entrano due redditi da 12.500.000 l'uno, il che non è verosimile. Se si prende una fascia di reddito di 40 milioni, la differenza sale ad 1.700.000 lire. Se si analizzano le spese aggiuntive all'interno di una famiglia bireddito, probabilmente assumono valore le osservazioni che in precedenza ha evidenziato il senatore Visco, nel senso che questi differenziali non coprono le spese aggiuntive, che discendono proprio dalla presenza di due attività lavorative: basta pensare ad un qualsiasi retta di asilo nido, magari per due figli, in una grande città per verificare che il differenziale di imposizione viene ampiamente coperto.

Quando si parla di trattamento fiscale, occorre tener presente l'insieme della collocazione della famiglia. Guardare al problema soltanto in termini di tecniche per realizzare l'equità orizzontale è un modo estremamente interessante, ma anche assai limitato, per affrontarlo.

Esiste un problema molto rilevante di intervento di riforma sui redditi familiari che riguarda anzitutto una fascia di trasferimenti alla famiglia destinati a sostenere i redditi più bassi e le situazioni di disagio

economico. I trasferimenti alla famiglia possono essere valutati nel 1992 attorno a 12.000 miliardi, di cui circa 6.000 per detrazioni a carico ed altrettanti derivanti da assegni per nucleo familiare. Dieci anni fa il rapporto tra il trasferimento erogato mediante gli assegni familiari e quello effettuato con le detrazioni era molto diverso, perchè nel tempo è aumentato il peso del trasferimento non selettivo e si è ridotto in maniera radicale quello del trasferimento selettivo. Dispongo di alcune tabelle, fornite nel corso di un incontro tra il sindacato, l'INPS e il Ministero delle finanze, da cui si evince che gli assegni per nucleo familiare si sono drasticamente ridotti dal 1988 in poi in termini sia reali sia monetari. Quest'anno le erogazioni dovrebbero essere pari a circa 5.200 miliardi (mi riferisco a quelle dell'INPS) da assegnare a circa 5 milioni di nuclei familiari.

Non si tratta dunque di un numero così esiguo. Alcuni sostengono che ormai gli assegni familiari non li prende più nessuno: non è vero, esiste una fascia consistente di famiglie che si trovano al di sotto dei livelli di riferimento, che sono effettivamente molto bassi. Tali assegni vengono distribuiti in parte a lavoratori in attività, mentre circa 2 milioni e 200.000 di questi assegni si riferiscono a famiglie di pensionati, sostanzialmente composte di due persone. Di fatto questo è diventato uno strumento di integrazione aggiuntiva al cumulo di pensioni basse, in quanto poi non è rivalutato in modo adeguato rispetto all'evolvere del costo della vita e ogni svalutazione ha un'incidenza molto rilevante rispetto a questa fascia di pensionati.

Dall'essere uno strumento di sostegno alla famiglia è diventato uno strumento di sostegno dei redditi più bassi, si è sempre più ristretto ed è diventato anche eccessivamente selettivo, perchè ha ridotto la platea di coloro che lo ricevono. Occorre però pensare che per livelli molto bassi di redditi questo assegno è molto significativo. Secondo la tabella per il 1993, l'importo attuale dell'assegno per redditi fino a 15 milioni in famiglie con due componenti (quindi sto parlando di due redditi da pensione, mentre poi ci sono anche i redditi di cassa integrazione e di disoccupazione) è mensilmente di 90.000 lire; ciò corrisponde ad una somma annua che si aggira intorno ad un milione di lire. Si tratta dunque di un trasferimento rilevante rispetto a redditi molto bassi. Per famiglie con tre componenti l'assegno arriva a 160.000 lire. Questa entità di trasferimento corrisponde ad una spesa pagata dalla CUA, cioè dall'INPS o dallo Stato per dipendenti pubblici, pari a 6.000 miliardi. Si tratta di uno strumento fortemente selettivo e di sostegno ai redditi bassi se paragonato all'analoga spesa di 6.000 miliardi sostenuta per garantire una cifra fissa uguale per tutti a coloro che hanno coniuge e/o figli a carico. È ovvio che queste cifre non possono rappresentare una sperequazione. Con le stesse risorse però si potrebbe raddoppiare l'erogazione degli assegni per nucleo familiare, il che rappresenterebbe di certo un trasferimento consistente, in quanto si arriverebbe a 180.000 lire mensili nette. Considerando un livello di pensione molto basso, sulla base degli indici cui occorre far riferimento, aggiungere a due pensioni di 600.000-700.000 lire un assegno di 180.000 lire ogni mese rappresenta un trasferimento sostanziale.

Noi abbiamo a disposizione due strumenti, cioè la detrazione e gli assegni, che incidono su una platea, rappresentata dalle famiglie, che

non è organizzata in modo tale da rispondere ai criteri cui i due strumenti si ispirano. La detrazione non riesce a risolvere il problema del sostegno dell'equità orizzontale. Dall'altra parte vi è invece il problema del sostegno degli assegni familiari. Invece che pensare al criterio del quoziente familiare, che mette in discussione il criterio dell'unità impositiva stabilito anche da una sentenza della Corte costituzionale - e che in realtà, per come può essere realizzato, non può risolvere questo problema, perchè ogni forma di quoziente familiare, prevedendo un tetto e comunque consistendo in un trasferimento di reddito proporzionale al reddito che si detiene, non riuscirebbe ad ottenere una situazione di equità - si potrebbero ipotizzare altre forme di intervento. Avevamo fatto un conto con i dati forniti dalla SOGEI: se il provvedimento sul quoziente familiare fosse stato attuato, anche secondo le ipotesi caute che aveva immaginato la Commissione, avrebbe comportato un trasferimento del seguente tipo. Tutte le famiglie il cui reddito è situato tra lo zero e i 22 milioni (700.000-800.000 famiglie), che sono quelle a reddito più basso e che rappresentano il 38 per cento delle famiglie, avrebbero avuto il 4,7 per cento del beneficio, cioè i famosi 2.000 miliardi di beneficio fiscale, mentre il 34 per cento del beneficio sarebbe andato al 16 per cento delle famiglie più ricche. Quindi, nonostante tutti gli atti di buona volontà per cercare di correggere l'aberrazione di questo criterio, è difficile pensare di correggere in maniera adeguata lo strumento del quoziente familiare.

Peraltro, non è possibile correggere la più rilevante anomalia italiana rispetto agli altri paesi. Il problema in Italia non è tanto che si maltratti la famiglia complessivamente: l'anomalia più rilevante è constatare come vengono trattati i figli. Infatti, il trasferimento per figli è molto più basso in Italia che negli altri paesi rispetto al coniuge a carico. Anzi, complessivamente, rispetto agli altri paesi, il trattamento della famiglia in generale in Italia colloca questo paese in una posizione di coda, in particolare - ripeto - per quanto riguarda il trasferimento per i figli. In questo senso si era discusso anche all'interno della Commissione circa la possibilità di interventi diversi, che pur non ricadendo nell'area di intervento di essa, comunque dovevano essere evidenziati.

Un intervento alternativo, del quale in questi anni e in questi ultimi mesi si è discusso, è quello di operare una riforma dei trasferimenti alla famiglia che sia in grado innanzi tutto di rispondere al problema del sostegno delle situazioni di basso reddito e quindi di più alto disagio. Tale riforma è realizzabile attraverso uno strumento unico, rappresentato dall'assegno per nucleo familiare. L'alternativa, più radicale e forse più utile, potrebbe essere quella di inserire l'assegno per nucleo familiare in una struttura fiscale che funzioni in modo selettivo, con un trasferimento di reddito gestito tramite il sistema fiscale. Quest'ultima può anche essere un'ipotesi graduale, mentre nell'immediato è più immaginabile pensare di unificare gli strumenti all'interno dell'assegno per nucleo familiare, riformando tutti i trasferimenti, l'erogazione delle detrazioni, eccetera.

L'assegno per nucleo familiare così com'è presenta una lacuna fondamentale, rappresentata dalla iniquità che, se vi sono due

pensionati che hanno entrambi 15 milioni di reddito, vi è un trasferimento mensile a loro favore di 90.000 lire; se invece il pensionato sta da solo e ha 8 milioni di reddito, quindi un reddito bassissimo, non vi è alcuna integrazione. Il guaio è che non viene considerata famiglia la persona singola. Occorre però considerare che tutte le analisi dicono che l'area della povertà si è ampliata proprio nel settore delle persone sole ed anziane. È pertanto necessario pensare di ampliare l'area della contribuzione anche a coloro che vivono da soli. È pur vero che in questo settore entrerebbero in considerazione anche i giovani; un'operazione graduale potrebbe tuttavia sicuramente costituire un intervento rilevante. Probabilmente la graduazione del trasferimento dovrebbe essere riferita non soltanto al reddito, perchè la condizione della famiglia non è determinata soltanto dal reddito o dal numero dei componenti, ma anche da altri indicatori.

Ad esempio, sarebbe importante, per riconoscere la gravosità del lavoro domestico in alcune situazioni, erogare l'assegno avendo presente anche criteri rapportati ad alcuni lavori all'interno della famiglia. Si potrebbe graduare ed opportunamente maggiorare l'assegno familiare, considerando che la caduta di reddito avviene con riferimento alla possibilità di uno dei coniugi di avere un periodo di aspettativa o di assenza per maternità.

È importante a mio avviso che si riprenda una discussione sui trasferimenti alla famiglia, perchè in questi anni di discussione sul fisco abbiamo esaminato molto più spesso problemi di equità generale del sistema fiscale, perdendo come riferimento la capacità perequativa complessiva dell'intervento di redistribuzione del reddito.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Patriarca per la sua esposizione.

Personalmente sono rimasto sorpreso dal dato relativo al numero rilevante di pensionati che usufruiscono di assegni familiari. In questo caso non mi sembra possa parlarsi di provvedimenti in favore della famiglia (quando le persone sono pensionate non hanno certamente più figli a carico, salvo il caso che siano degli inabili assoluti), bensì di un'integrazione di una pensione inadeguata. Forse un provvedimento di riforma riguardante specificatamente l'aspetto degli assegni potrebbe rivestire una valenza economico-sociale assai più ampia.

VISCO. Concordo con l'opinione espressa dal Presidente.

Ci possono essere esigenze diverse: c'è quella che sembra emergere dall'applicazione concreta della gestione degli assegni familiari ad oggi e quella del sostegno della famiglia in quanto tale - cioè famiglia con minorenni -, che a mio parere è l'unico concetto meritevole di tutela reale. In quest'ultima ipotesi, gli assegni familiari non dovrebbero più essere corrisposti, ad esempio, a famiglie di due pensionati di cui uno a carico, ma solo a nuclei con minori. Naturalmente questo pone problemi distributivi enormi e probabilmente insolubili.

Ci sarebbero poi altre situazioni che possono apparire meritevoli di tutela: si potrebbe pensare ad un assegno di cura nel caso in cui in una famiglia vi siano situazioni particolari, anche transitorie. Tuttavia, sarebbe forse opportuno utilizzare anzitutto gli strumenti tradizionalmente rivolti al sostegno dei nuclei familiari e quindi, una volta

calcolate le risorse disponibili, vedere se è possibile tutelare anche altre situazioni.

Tra l'altro c'è un altro aspetto distributivo importante, e cioè che mentre le detrazioni sono universali, l'assegno di cura verrebbe limitato ai lavoratori dipendenti. In tal modo però si andrebbero a trasferire risorse da un settore di cittadini contribuenti ad un altro, e ciò a sua volta creerebbe problemi di difficile soluzione. Da un punto di vista logico, è chiaro - almeno dal mio punto di vista - che il ricorso a forme di trasferimento, piuttosto che allo strumento fiscale, è sicuramente più coerente al concetto di *Welfare State*. Infatti, tutti gli interventi che utilizzano lo strumento fiscale sono per loro natura da Stato sociale residuale e la maggior parte di essi poi, in presenza di una aliquota progressiva, tendono ad avvantaggiare le fasce di reddito più alte.

PRESIDENTE. Vorrei domandare al dottor Patriarca se la prospettazione di una revisione degli assegni familiari ha tenuto conto delle famiglie composte di lavoratori autonomi. Spesso infatti si parte dal presupposto che tale categoria disponga di ulteriori forme di reddito di difficile individuazione, per cui si presume l'autosufficienza. Esistono però realmente dei casi di persone che svolgono una libera professione e che godono di redditi marginali.

SERRA. Chiaramente l'ipotesi che viene portata dal dottor Patriarca è di riforma complessiva del sistema dei trasferimenti e credo ci metta di fronte al problema culturale che sollevava il senatore Visco.

Per lunghissimo tempo siamo rimasti sostanzialmente fermi ad una concezione statica della famiglia che certamente rispondeva maggiormente alle realtà presenti negli anni '50 e '60.

Capisco che, anche se la detrazione di 80.000 lire l'anno per un figlio fa sorridere, è difficile abbandonare questo principio, perchè esiste in questo campo una barriera di tipo culturale. Credo comunque che sia opportuno cercare di stabilire insieme gli strumenti utili che non siano soltanto di trasferimento monetario. Una famiglia bireddito con due figli ed un buon reddito complessivo viene valutata con un approccio puramente simbolico e ideologico, ma senza nessun collegamento rispetto ad altri fattori, come l'accesso scolastico.

L'indagine che stiamo svolgendo è molto utile ed interessante, anche perchè ci fa vedere che cosa avviene in altri paesi, e mette in evidenza quali sono i bisogni veri della famiglia rispetto al ruolo che devono svolgere i comuni. È giusto che vi sia un'erogazione a livello centrale sotto forma di assegni familiari, ma il comune potrebbe intervenire a favore delle famiglie deboli con altri strumenti. Occorre ipotizzare un raccordo tra i vari livelli dello Stato per rendere efficaci gli interventi.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, vengono erogati 6.000 miliardi l'anno di assegni familiari, il che rappresenta neanche un terzo di quanto i lavoratori dipendenti versano a tale scopo. Il lavoratore autonomo non versa nulla, e quindi, se lo si vuol far entrare nel circuito dell'erogazione, deve entrare anche in quello della contribuzione.

Ritengo inoltre difficile oggi, dopo anni di inerzia, intervenire sulla disciplina degli assegni familiari senza valutare tutti gli aspetti del

problema, senza misurarsi con le necessità degli anziani. Vi è il problema della convivenza di fatto, ma anche quello della famiglia monoparentale, cioè della donna sola con il figlio a carico. Se si vuole risolvere l'insieme di questi problemi è necessario immaginare interventi tra loro coordinati. Si tratta di un obiettivo che lo stesso professor Gorrieri ha chiaramente definito molto difficile, anche perché ci portiamo dietro da 50 anni una visione della famiglia di tipo patriarcale.

PATRIARCA. Il trasferimento, veramente rilevante, relativo ai pensionati testimonia che questo strumento si è trasformato via via in un sostegno a fasce di disagio e di povertà. Ciò significa che ogni ulteriore riduzione di questo strumento finisce per ripercuotersi su una fascia di popolazione molto sensibile. Se teniamo conto che, a fronte di 15.000 miliardi di contributi versati all'INPS, le erogazioni sono pari a 5.200 miliardi e quello che manca viene erogato dallo Stato, verificiamo che, mentre l'aliquota che serve per finanziare gli assegni familiari è del 6 per cento, la cifra effettivamente erogata corrisponde ad un'aliquota del 2 per cento, il che fa aumentare l'aliquota di equilibrio. Di tale 2 per cento, circa la metà rifluisce nuovamente al sistema pensionistico. Poiché quello degli assegni familiari era nato come strumento solidaristico nell'ambito del lavoro dipendente per distribuire risorse tra chi non aveva famiglia e chi ce l'aveva, di fatto si è venuta modificando la sua natura. Di ciò bisogna prendere atto e riuscire a trasformarlo in uno strumento che personalmente preferirei fosse gestito all'interno del sistema fiscale piuttosto che di quello previdenziale, magari con trasferimenti di risorse corrispondenti. Il sistema fiscale presenta uno svantaggio che dovrebbe essere corretto: mentre l'assegno familiare viene concesso a tutti, la detrazione invece no. Se ho un reddito molto basso, per cui non pago imposte, non godo di trasferimenti anche se ho il coniuge o figli a carico. Occorre quindi convogliare queste risorse all'interno di un sistema unificato di trasferimenti in grado di rispondere a diverse esigenze. Uno strumento unico che tenga conto della condizione familiare e delle situazioni specifiche di bisogno può essere costruito, a patto che tutte le risorse vengano concentrate su tale strumento, anche se certamente non sarà possibile coprire tutte le esigenze, ad esempio quelle relative agli inoccupati.

Per quanto riguarda i lavoratori non dipendenti, a mio parere uno strumento universale di trasferimento non può non considerarli. Attualmente, tra l'altro, sono esclusi solo i lavoratori non dipendenti e non anche i pensionati da lavoro non dipendente. È un problema che va risolto tenendo conto che vi è un versamento relativo da parte dei lavoratori dipendenti. Avevamo indicato l'opportunità di una forma di solidarietà nell'ambito del lavoro non dipendente che comportasse anche forme di contribuzione. Probabilmente tutti questi problemi di settorializzazione e di categorializzazione dell'intervento potrebbero scomparire o essere superati se trasferissimo questo strumento all'interno del sistema fiscale, escludendolo dal sistema previdenziale e assicurativo. Mi rendo conto che è complesso fare tutto ciò in poco tempo, però sarebbe di aiuto trasferire già da oggi alcune risorse

relative alle detrazioni per i coniugi o per i figli a carico nello strumento dell'assegno familiare. Occorrerebbe riuscire ad ampliare l'assegno familiare con alcuni provvedimenti qualitativi. Se poi si riuscisse ad avere un unico strumento su cui convogliare tutte le risorse, allora sarebbe più semplice trasferirlo all'interno del sistema fiscale generale. Tutto ciò è complesso, perchè quando si tratta di tagliare 700.000 lire annue per il coniuge a carico ad una famiglia con 50 milioni di reddito, si chiede un sacrificio non grandissimo, ma che rappresenta un problema per chi è abituato a quella detrazione. Tuttavia, data la struttura della finanza pubblica ed i problemi del paese, mi domando se abbia ancora senso procedere a trasferimenti a pioggia, uguali per tutti, che non sono molto utili.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Patriarca per le risposte che ha fornito. Lo prego sin da ora di essere disponibile, al pari del dottor Tutino, qualora avessimo ancora bisogno di ulteriori informazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA