

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**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 SCOPI DI LUCRO**

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 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 professor Giuseppe Dallera

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8 e passim	DALLERA	Pag. 3, 9
BRINA	7, 8		
SERRA	6		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Dallera dell'Università degli studi di Perugia.

I lavori hanno inizio alle ore 9,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro.

Ascolteremo il professor Giuseppe Dallera, che ha svolto approfonditi studi e ha dedicato particolare attenzione al problema del trattamento tributario dei redditi della famiglia.

DALLERA. Mi pare utile precisare primariamente il motivo per il quale si parla di reddito familiare e non di reddito *tout court*. Dalla seconda metà del 1800 sorse l'idea che quando ci si riferisce ad una figura di contribuente che è in qualche modo intermedia tra la persona fisica e la persona giuridica, e tale è appunto la famiglia, si incontrano grandi difficoltà a definire il reddito. Non si tratta infatti di misurare il solo reddito monetario: si tratta di un reddito inteso in termini di utilità, di benessere. Tutti gli ordinamenti tributari si sono scontrati con questa difficoltà di definizione dell'unità impositiva.

Il processo a grandi linee è il seguente: le imposte progressive sul reddito nascono come imposte sulle persone fisiche singole, non considerate come appartenenti alla famiglia. In tempi successivi, in particolare dal secondo dopoguerra, si comincia ad introdurre una nozione di reddito più ampia: il reddito di famiglia. Ciò è avvenuto anche nel nostro ordinamento fino al 1976, vale a dire fino alla pronuncia della Corte costituzionale che ha abolito il cumulo dei redditi.

Si nota il progressivo accentuarsi dell'idea della famiglia come unità di imposizione, soprattutto negli anni tra il 1950 e il 1960; successivamente (in Italia con un certo ritardo) negli anni '70, con la prima fase della riforma tributaria, si comincia a tornare indietro e si riscontra una progressiva dissociazione dei redditi all'interno della famiglia per ritornare alla tassazione separata. Più volte, non soltanto in Italia, ma anche in altri paesi, come la Germania e l'Irlanda, di questo cumulo dei redditi si è occupata la Corte costituzionale, ritenendolo incostituzionale, perché di fatto veniva a sopprimere uno dei due soggetti della famiglia, in particolare la moglie, considerata soggetto più debole dal punto di vista del reddito.

Se mi si va ad osservare gli ordinamenti tributari - tipo più avanzati (all'incirca dieci-dodici) si assiste ad una articolazione non molto pronunciata della tassazione del reddito familiare. Tendenzialmente, l'idea di fondo è che i redditi vanno tassati separatamente in testa a chi li

produce e li consegue e a chi è proprietario di certe fonti di reddito. Vi è poi tutta una serie di raccordi con idee di tipo sociale ed economico che riguardano la famiglia. Da una parte vi è una forma di tutela della famiglia con l'uso dell'imposta progressiva per proteggere e tutelare parzialmente la famiglia stessa. Dall'altra parte vi è uno spostamento dallo strumento fiscale a quello sociale e quindi il trasferimento e non la deduzione dell'imposta, un trasferimento diretto alla famiglia in base a certe priorità che riguardano il coniuge ed in via primaria i figli.

Nel costruire le imposte progressive in questo campo si è incorso nella difficoltà di definire il reddito familiare, atteso che esso non coincide con la somma dei redditi dei componenti la famiglia. Nella teoria economica è in atto una lunga discussione, che tende a dimostrare come la famiglia sia unità di produzione e di consumo: produce servizi non di mercato che vengono consumati al suo interno e che non vengono venduti, ma vanno valutati. Questa è una componente notevole di reddito. Esiste un regime civilistico di comunione, di *compartecipazione* e di *disponibilità* di beni e servizi all'interno della famiglia che fa sì che esista un reddito essenzialmente maggiore di quello corrispondente alla pura somma dei redditi dei singoli membri.

Tutto questo ha portato, a costruire le cosiddette «scale di equivalenza», un concetto nel quale si incorre sempre quando si parla di tassazione del reddito familiare. A parte il reddito, quali sono gli *standard* di vita che consentono di considerare equivalenti i redditi di due famiglie poste a confronto? È importante stabilire i livelli di consumo e di alcuni consumi in particolare; ad esempio, la proporzione dei consumi alimentari sul totale dei consumi; alcuni consumi-tipo, come beni particolari per adulti. Tale confronto è fondamentale per stabilire un equo livello di pressione tributaria complessiva. Molte volte ci si scontra con un argomento particolare, cioè il valore della prestazione di un coniuge che non lavora (ad esempio, la moglie-casalinga). I servizi prodotti dal lavoro domestico devono essere considerati anche ai fini fiscali, poiché sono importanti nelle citate scale di equivalenza. Si tratta di fattispecie particolari, rilevanti nel momento in cui si confrontano famiglie monoreddito e plurireddito. Spesso, infatti, un uguale reddito è distribuito in modo diverso. Se uno dei coniugi non lavora, si crea una discriminazione: alcuni suggeriscono di adoperare il cumulo dei redditi, altri di introdurre lo *splitting*. Quando si costruisce la scala di equivalenza, se non si tiene conto del coniuge che lavora all'interno della famiglia, è facile che anche con l'imposta progressiva e con le correzioni più raffinate si possa creare qualche scopenso.

Si è ritenuto da più parti che il sistema di tassazione debba rispondere a criteri di neutralità rispetto alle decisioni degli individui. Il concetto della neutralità piace molto agli studiosi, meno ai legislatori ed è difficilissimo da tradurre nella pratica. Secondo tale visione, quando si tassa la famiglia, l'imposta deve risultare neutrale rispetto alle decisioni dell'individuo: non deve, ad esempio, incentivare il matrimonio rispetto alla decisione della convivenza. Questa argomentazione viene spesso affrontata poiché la tassazione della famiglia non deve in alcun modo disincentivare il lavoro di uno dei due coniugi. L'idea della neutralità può essere utilizzata nella composizione del reddito tra i coniugi. In tal

modo, si divide a metà la somma del reddito, non incidendo sulla ripartizione del reddito tra un coniuge e l'altro all'interno della famiglia.

In questo quadro, gli studiosi hanno affrontato moltissimi problemi relativi alla cosiddetta equità orizzontale tra famiglie, in cui i redditi familiari equivalenti sono distribuiti in un modo diverso (mi riferisco, ad esempio, a redditi nominali uguali, ma costituiti da redditi da capitale o da lavoro). Di fronte ad un reddito familiare uguale, si creano differenziazioni pesanti, in particolare quando si analizzano livelli di reddito medio-alto.

Il sistema tributario non può tenere conto di tutto. È sempre in evoluzione, ma è sempre approssimativo ed imperfetto; cerca di correggere le sperequazioni più apparenti, anche se a volte ne crea di nuove. I sistemi di tassazione utilizzati sono diversi e vanno da quello della tassazione separata a quello del cumulo dei redditi. Quest'ultimo ha origine da una idea tedesca che in seguito generò l'esatto contrario, conducendo alla elaborazione, sia in Germania che negli Stati Uniti, di una doppia scala di aliquote. Secondo tale sistema, l'imposta si applica sull'insieme di tutti i redditi.

Un sistema recente è rappresentato dallo *splitting*, che non prevede un'unica scala di aliquote, quindi un'aliquota per la persona singola ed una per la famiglia. Se si accettassero queste idee, che sono tuttora superate o in via di superamento, bisognerebbe complicare ulteriormente la struttura dell'imposta progressiva.

Un altro sistema è rappresentato dal cumulo parziale, che in alcuni paesi europei ha riscosso un certo successo. Con questo sistema, si tengono separati i redditi da lavoro, ma si sommano quelli di carattere diverso (da capitale o di altro tipo), che vanno a confluire in quello del coniuge con il reddito da lavoro più elevato. Si ritiene che con tale sistema si possa ovviare ai disincentivi al lavoro, impliciti nel sistema del cumulo. Un sistema di tassazione non neutrale, applicato in Francia ed in Lussemburgo, e quello del quoziente familiare, in cui, attraverso l'erogazione di previdenze e sicurezze sociali, si tende a privilegiare la famiglia, specie se numerosa. È stato introdotto agli inizi degli anni cinquanta, quando in Francia ci furono problemi di natalità e si voleva incentivare la costituzione di famiglie. Viene preso a base per il calcolo dell'imposta non il nucleo familiare in sé, bensì le singole unità che lo compongono: il sistema è abbastanza semplice.

Il sistema delle deduzioni fiscali (quindi l'abbassamento del reddito prima che venga applicata l'imposta con gli oneri deducibili documentati secondo un certo ammontare) è tradizionalmente usato negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Portogallo e si è diffuso anche in altri paesi europei.

In Italia ed in Spagna, invece, si applicano massicciamente le *detrazioni d'imposta*.

Un ulteriore correttivo alla tassazione in questo campo è rappresentato dalla erogazione di assegni familiari per il coniuge, i figli o altri familiari a carico. Questo sistema viene usato dappertutto, sia pure con dimensioni diverse; gli assegni familiari, a loro volta, possono essere inclusi o meno nell'imponibile e possono essere fissi o collegati al livello di reddito.

Teniamo presente inoltre che i metodi della deduzione, della detrazione e degli assegni familiari sono spesso usati in combinazione tra loro. Si possono utilizzare due metodi contemporaneamente o addirittura tutti e tre insieme. Potranno esserci allora un sistema di tassazione della famiglia ed un sistema di correzione dell'imposta basati su deduzioni, detrazioni e assegni. L'articolazione delle varie modalità di tassazione del reddito familiare è dunque veramente ampia.

Da noi, lo ripeto, vi è stata sempre una tradizionale preferenza per la tassazione separata, con alcune integrazioni. L'episodio del cumulo che si è verificato in sede di riforma tributaria del 1973-1974, ha avuto effetti molto limitati e sostanzialmente si è rivelato sgradito a tutti. Anche quanti avevano proposto il cumulo non si sono poi trovati d'accordo rispetto alla forma con cui, di fatto, veniva realizzato. Perciò, se si dovesse guardare *de jure condendo* a questa materia, le alternative da tenere in considerazione probabilmente non sarebbero molte.

La CEE si è pronunciata sull'argomento con un *memorandum* della Commissione delle Comunità europee del 1984, nel quale si indica come via maestra, per tutti gli ordinamenti, il sistema della tassazione separata, un sistema che è stato adottato un po' da tutti, salvo i tedeschi, affezionati allo *splitting*, e alcuni altri paesi, che hanno dei sistemi elastici. Il *memorandum* non spiega però come la tassazione separata deve articolarsi e non precisa quali modalità operative vanno adottate.

Da noi in passato, anche in un passato abbastanza recente, sono state avanzate proposte tendenti ad introdurre lo *splitting* per tagliare a metà i redditi, a ripartirli su una base più ampia: anche il quoziente familiare e una forma di *splitting*. Si può discutere se il sistema di tassazione separata sia migliore di altri e in proposito molte sarebbero le assunzioni da compiere e da introdurre nel ragionamento. Il convincimento più diffuso è che, per premiare la famiglia l'uso dello strumento tributario sia relativamente poco efficace. Ferma restando la possibilità di utilizzo, per conseguire l'obiettivo occorre però operare sul sistema dei sussidi. Quando alcune disponibilità di bilancio non saranno così vincolanti come adesso è probabile che si potrà ipotizzare la reintroduzione del sistema degli assegni familiari. Tali assegni, magari, potrebbero essere inclusi nell'imponibile in modo che l'imposizione progressiva venga a riassorbire il «di più» che viene dato alle famiglie con i redditi maggiori, e magari si potrebbe prevedere anche qualche forma più accentuata di controllo per quanto riguarda la loro concessione che nel passato si è prestata anche ad abusi. Si può pensare ad assegni a importo fisso o decrescente, alla loro inclusione nell'imponibile o a una loro tassazione separata. L'ammontare di essi naturalmente dipenderà da impegni di bilancio che non è possibile prefigurare al momento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Dallera e lascio la parola ai colleghi che vorranno rivolgergli dei quesiti.

SERRA. Condivido sostanzialmente quanto ho ascoltato ed il tipo di analisi che è stato compiuto.

Considero una conquista del mondo femminile l'aver ottenuto la tassazione separata e anch'io ritengo importante che lo strumento

fiscale risulti neutrale. Questo ci porta al problema dei diritti di cittadinanza e al rapporto che deve instaurarsi tra Stato e cittadino come individuo piuttosto che come componente di una famiglia.

Vorrei ora soffermarmi su un punto specifico dell'esposizione del professor Dallera. Nel corso di precedenti audizioni è emerso che solo una serie di interventi, non recessivi, da parte dello Stato potrà permettere ad una fascia di nuclei familiari di uscire dalla marginalità e dalla condizione di bisogno in cui versa, favorendone l'inserimento, mentre per il raggiungimento di tale obiettivo lo strumento della tassazione risulta per molti aspetti inefficace.

Ora, senza prendere in considerazione il caso limite costituito dalla famiglia monoreddito ed anche monoparentale, la famiglia cioè in cui la cura e il sostentamento dei figli sono affidati a un solo genitore, vorrei evidenziare che in genere si tende a puntare l'attenzione sul fatto che un nucleo familiare gode di un solo reddito o di due, trascurando i costi che la produzione del secondo reddito comporta e i risparmi che possono derivare alla famiglia dalle cure che un suo componente può dedicarle.

Anche se il compito della nostra Commissione e quello di occuparci del sistema fiscale, mi sembra poi molto interessante approfondire il tema dell'intervento dello Stato, del modo in cui lo Stato opera attraverso i trasferimenti, dell'efficacia di tale intervento e della sua capacità di selezionare i bisogni. Si è parlato dell'abuso che è stato fatto degli assegni familiari. Tali abusi però probabilmente sarebbero evitati se riuscissimo a rendere più decentrata l'erogazione degli assegni e a responsabilizzare maggiormente chi ha il compito di intervenire a favore delle famiglie più deboli. Per tali famiglie però il sostegno al reddito offerto dagli assegni familiari non basta; occorreranno invece altri interventi, altri servizi prestati dall'ente locale, dalle associazioni di volontariato, da chi opera nelle diverse realtà. Non possiamo pensare che lo Stato possa intervenire per parte sua con una erogazione monetaria senza sapere nulla di quanto accade ad altri livelli. Così facendo credo infatti che contribuiremmo a creare una scarsa efficacia della spesa. Per lo Stato la spesa fiscale o la spesa di trasferimento rappresentano sempre dei costi; la spesa per trasferimenti però a mio avviso appare più efficace, come dimostra il modello di intervento francese. Credo allora che si rivelino utili gli elementi di sostegno e resto convinta che nella realtà italiana sia necessario mettere in campo ipotesi diverse sul ruolo dei differenti livelli dello Stato, soprattutto degli enti locali, così da riuscire a costruire un pacchetto coordinato di interventi sulla famiglia.

BRINA. Signor Presidente, vi è, rispetto a questo problema, una grande contraddizione: da un lato semplificare il sistema comporterebbe l'adozione di misure automatiche, dall'altro lato si riscontra una tendenza a dare una risposta specifica a ciascun problema. Si vuole infatti distinguere la situazione di chi possiede la casa, di chi ha figli, di chi ha la suocera a carico: il sistema fiscale considera tutto lo spettro delle possibilità, ed oggettivamente ciò è fonte di complicazioni.

Per semplificare dovremmo immaginare qualcosa di più «rozzo», che introduca elementi meno equi, poiché si realizzerebbero dei salti in base ai quali alcuni redditi sarebbero beneficiati ed altri meno.

Inoltre, ogni volta che vi è una crisi economico-congiunturale si verifica un mancato assorbimento, un'espulsione dal ciclo produttivo della donna e si pensa quindi di trovare un momento di aggregazione non più intorno al settore lavoro ma alla casa; torna quindi di moda la cultura cattolica, che cerca di valorizzare la donna attraverso il ruolo casalingo.

Pertanto, a mio avviso, la logica di tassare il reddito ha una sua linearità, ma, per coloro che non possono beneficiare di determinati redditi, occorrono dei correttivi, che possono essere costituiti dagli assegni familiari o dalle detrazioni.

Nel nostro sistema vi sono sintomi di ulteriore impoverimento; emergono infatti delle «nuove povertà» in fasce abbastanza estese di famiglie italiane. Bisogna pertanto pensare ad interenti più marcati rispetto a quelli registrati nel corso di questi anni e ritengo comunque che il trasferimento di risorse sia il canale più logico, anche attraverso il supporto degli enti locali.

La logica pertanto, a mio avviso, è quella di un sistema analogo a quello attuale, corretto in alcune sue parti; concordo pertanto sulle indicazioni di massima che sono emerse questa sera.

PRESIDENTE. Vorrei tornare brevemente su una questione che è stata trattata anche dai colleghi. È stato fatto un accenno al problema del reddito prodotto dai familiari a carico: questo può valere non solo per il coniuge, ma anche per i figli più grandi, che figurano a carico, ma che possono svolgere qualche attività utile per la famiglia. Si pensi alla famiglia che vive in campagna, nella quale alcuni soggetti svolgono un'attività di produzione di beni come la coltivazione dei campi, o i lavori in casa. Esiste quindi tutta una serie di vantaggi che possono provenire dalle varie componenti a carico della famiglia.

BRINA. Dovremo allora tassare le casalinghe.

PRESIDENTE. Come giustamente ha detto il professor Dallera, questi elementi hanno notevole rilievo, non tanto ai fini di una tassazione, ma ai fini della determinazione del livello di reddito.

Esistono degli studi su questa infinita casistica? Sono state svolte ricerche di carattere continuativo?

Ritengo importante considerare queste problematiche; devo anche ricordare che quando si parla del reddito della famiglia in genere si parla del reddito che emerge dal 740. Nella realtà, bisogna considerare che vi sono anche un'infinità di altri redditi che, essendo assoggettati ad imposte sostitutive (ad esempio i BOT o gli interessi bancari), determinano condizioni diverse a seconda del nucleo familiare; è evidente, quindi, che, quando si parla della famiglia, bisognerebbe tenere conto di tutti gli elementi. Pertanto anche il patrimonio, in un certo senso, quando è costituito da beni che vengono utilizzati in proprio, diventa un altro elemento che costituisce un ulteriore maggiore benessere per la famiglia.

Nella nostra Commissione, come ho potuto ascoltare dagli interventi dei colleghi, si sta facendo strada la convinzione che il sistema tributario italiano (ed anche il sistema sociale) non premi la famiglia.

Nell'esaminare questo aspetto ci siamo convinti che, più delle detrazioni fiscali, probabilmente sarebbero maggiormente opportuni interventi sui trasferimenti. Tuttavia, a me sembra preoccupante imboccare questa strada attraverso meccanismi, come quelli ai quali alludeva nel suo intervento la collega Serra, legati ad un'estrema discrezionalità.

A mio avviso, sarebbe preferibile individuare eventuali interventi a carattere discrezionale. Con un sistema automatico si potrà dar luogo ad una pressione fiscale omogenea sull'intero territorio nazionale, evitando favoritismi, sprechi ed altri rischi che si potrebbero verificare se la discrezionalità fosse eccessiva.

Vorrei chiedere al professor Dallerà chiarimenti circa gli studi relativi alla definizione del concetto di reddito familiare. Gli assegni familiari di cui si è parlato altre volte, anche negli incontri con i sindacati, non rappresentano uno strumento convincente, sia perché non rispondono più alla realtà, sia perché riguardano solo determinate categorie e non la generalità dei cittadini e delle famiglie.

DALLERA. Per quanto riguarda la sua domanda, signor Presidente, vorrei precisare che moltissimi studi relativi alla definizione del concetto di reddito familiare sono stati effettuati in Gran Bretagna e negli Stati Uniti d'America, anche in anni recenti. In Italia, al contrario, si riscontra un minore approfondimento di tali aspetti ed esistono soltanto due o tre studi rilevanti che sono circolati in ambiti piuttosto limitati, redatti dalla Banca d'Italia e da studiosi. Non esiste una valutazione diffusa e ufficiale della definizione del concetto di reddito familiare in ambito italiano. Gli studi che sono stati effettuati all'estero si rifanno a criteri metodologici generali e possono essere applicati anche alla situazione italiana.

Sono d'accordo con Lei quando afferma che il nostro sistema tributario sta diventando sempre più complicato e sarebbe opportuno semplificare alcune imposte. Da alcuni studi inglesi ed americani si evince che ogni sistema fiscale può durare al massimo 20-25 anni (e noi siamo giunti a questo limite temporale). Tenendo conto di questo, si può pensare ad una semplificazione, non tanto della progressività, ma della struttura e dell'articolazione di alcune imposte, rendendole più semplici, forse più efficienti o anche più ingiuste, ma sicuramente di più facile applicazione. Sono prevedibili alcuni effetti negativi per compensare in altri modi eventuali perdite di gettito. Non è un meccanismo semplice, ma si può pensare ad un perfezionamento dell'intervento sulla spesa pubblica e ad una semplificazione della metodologia dell'entrata. In questo caso c'è senz'altro spazio per interventi a livello locale con strutture decentrate e discrezionali o almeno marginalmente discrezionali, a patto che si innestino su meccanismi precisi, con una base nazionale uguale per tutti. In seguito si può provvedere a qualche intervento speciale, tenendo conto di alcune situazioni particolari rilevate su base regionale ma anche comunale, dove il contatto con certe realtà è assai più prossimo. La realizzazione di questo programma collegato all'imposta rappresenta un problema aperto: le tendenze del nostro sistema di finanza locale sono ancora abbastanza nebulose e sembrano orientarsi verso forme di compartecipazione a varie imposte.

Penso che sarebbe inopportuno riformare troppo radicalmente grandi imposte come l'IVA, l'IRPEF o l'IRPEG, si potrebbero usare queste entrate per la redistribuzione del reddito, destinando quindi la riforma fiscale per tassare i singoli componenti della famiglia e per ogni altra forma di intervento previdenziale. Questo argomento, che può avere qualche aspetto positivo, deve ancora essere analizzato appieno anche se, immaginando oggi di finanziare gli enti locali per i prossimi due o tre anni, verrebbe spontaneo rispondere negativamente. Un progetto in tal senso è necessario, ma non sarebbe operativo in tempi brevi o medio-lunghi.

Ritornando al problema degli studi, esiste un grave *handicap* a causa delle articolazioni delle varie imposte. Analisi abbastanza complete sono state compiute tra il 1969 e il 1972, ma i successivi dati fiscali, a causa di alcune deviazioni, non sono affidabili. Queste deficienze fanno comunque anche comodo per non assumere certe decisioni. Alcune ricerche sono state effettuate in ambienti sindacali, ad esempio dall'Ufficio studi della CGIL e della UIL, ma con risultati alterni, a volte interessanti e a volte fuorvianti. In questi ultimi anni anche l'ufficio studi della Banca d'Italia, con rilevazioni annuali sul reddito, ha esaminato il reddito familiare. Nel momento in cui si studiano i redditi prodotti da ciascun nucleo familiare, occorre tenere conto della fascia d'età dei componenti delle famiglie, che crea notevoli effetti di differenziazione sui rispettivi redditi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Dallera per le sue precise informazioni ed i colleghi intervenuti nel dibattito.

Se non ci sono altri interventi, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA