

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XI LEGISLATURA

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**

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 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 dei professori Bruno Bises e Luigi Campiglio

| | | | |
|------------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 8, 9 e passim | BISES | Pag. 3, 8, 9 e passim |
| BRINA | 17 | CAMPIGLIO | 11, 17, 18 |
| PUTIGNANO | 9, 10 | | |

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento il professor Bruno Bises dell'Università degli studi di Pescara, ed il professor Luigi Campiglio dell'Università cattolica Sacro cuore di Milano.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

PRESIDENTE. Desidero ricordare che la Commissione ha deciso di svolgere questa indagine conoscitiva per fare il punto della situazione sul dibattito circa il trattamento tributario dei redditi della famiglia e delle associazioni senza scopo di lucro.

Dò quindi la parola al professor Bises, che tratterà particolarmente il secondo aspetto dell'indagine conoscitiva, vale a dire quello delle agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro.

BISES. In primo luogo ringrazio il Presidente e tutti i componenti la Commissione per questo invito.

Nella mia relazione mi occuperò del trattamento tributario delle associazioni senza scopo di lucro, e in particolare di quelle che hanno finalità che si possono qualificare di pubblico interesse, e tra queste, ancor più specificamente, di quelle con finalità sociali. In realtà le organizzazioni senza scopo di lucro possono avere finalità diverse: in esse rientrano anche quelle di tipo sportivo-ricreativo o quelle svolte nell'interesse di determinate categorie. Mi limiterò invece ad esaminare il trattamento fiscale di quelle che hanno finalità sociali e l'analisi sarà di tipo economico, con riferimento al trattamento tributario sia dal lato delle organizzazioni senza scopo di lucro che da quello dei finanziatori, cioè individui ed imprese che erogano danaro per gli scopi di dette organizzazioni.

Sono riuscito ad ottenere i dati sul trattamento che viene riservato alle organizzazioni e ai finanziatori in diversi paesi europei e non europei, cosa che credo possa avere un certo interesse comparativo. Vorrei fare prioritariamente un breve cenno alle caratteristiche salienti di queste organizzazioni e alle giustificazioni dell'intervento pubblico in questo settore.

Infatti, quello delle organizzazioni senza scopo di lucro viene considerato un terzo settore, in qualche modo intermedio tra le imprese che operano sul mercato e le organizzazioni pubbliche: simili alle imprese private, perchè l'organizzazione è privatistica e perchè godono di autonomia decisionale; simili alle organizzazioni pubbliche per la mancanza dello scopo di lucro. Tuttavia la vicinanza con gli enti pubblici si ha solamente quando lo scopo è analogo - e nei limiti in cui è analogo - a quello dello Stato; quindi alcune finalità di queste organizzazioni possono non corrispondere alle finalità perseguite dallo Stato.

La moderna teoria economica individua la causa dell'esistenza di queste organizzazioni nella carenza di fornitura di certi beni e servizi da parte del mercato e da parte dello Stato; quindi, tali organizzazioni avrebbero la funzione di ovviare a quello che viene chiamato «il fallimento del mercato» da un lato ed il «fallimento dello Stato» dall'altro. Comunque entro questo ambito non sarebbe ancora necessario l'intervento pubblico di sostegno, che si giustifica invece nei limiti in cui le organizzazioni perseguono finalità che anche lo Stato persegue: ad esempio finalità di carattere sociale.

Fatta questa premessa, va detto che storicamente l'ampiezza dell'intervento pubblico in questo settore dipende dalla diversa filosofia cui si è ispirata la ripartizione dei compiti tra organizzazioni private e organizzazioni pubbliche, una ripartizione che ha una valenza prettamente storica, perchè diverse a seconda dei paesi. Noi abbiamo ad esempio due modelli contrapposti, quello che possiamo chiamare di tipo europeo, del *Welfare State*, nel quale lo Stato non solo emana delle direttive di carattere generale sulla politica sociale, ma fornisce direttamente anche i servizi, lasciando eventualmente alle organizzazioni private una funzione supplementare; oppure queste organizzazioni vengono delegate dallo Stato a fornire certi servizi, anche se è sempre lo Stato che in via principale ha il compito di provvedervi. Il secondo modello è quello vigente negli Stati Uniti e in altri paesi, in base al quale lo Stato dà gli indirizzi di carattere generale, ma poi l'effettiva fornitura dei servizi è in larga parte demandata ai privati. Inoltre è lasciata ampia libertà ai privati di finanziare le organizzazioni, e quindi i servizi che ritengono più rilevanti. È chiaro quindi che, mentre nel primo modello, quello del *Welfare State* europeo, il finanziamento di queste organizzazioni, che svolgono una funzione integrativa dello Stato, è molto modesto, nel modello che possiamo definire nord-americano, lo Stato delega alle stesse organizzazioni la fornitura di molti servizi e ne facilita la raccolta dei finanziamenti attraverso agevolazioni fiscali.

Fatta questa precisazione, vediamo ora la situazione in Italia, confrontandola con quella di altri paesi. Sono riuscito ad individuare il trattamento fiscale in sette paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Olanda, Spagna e Svizzera) e poi negli Stati Uniti, nel Canada ed in Giappone. Concentrerò la mia esposizione sul trattamento tributario delle fonti di finanziamento di queste organizzazioni, soffermandomi quindi sul reddito di attività produttive e commerciali e sul reddito di capitale; poi esaminerò il trattamento dei finanziatori per quanto riguarda la deducibilità delle elargizioni dal loro imponibile ai fini dell'imposta sul reddito.

Per quanto riguarda il reddito delle attività produttive e commerciali, in Italia in via generale vi è la tassazione attraverso l'IRPEG e l'ILOR, ma a certe condizioni è prevista l'esenzione, o in alcuni casi la riduzione alla metà dell'aliquota IRPEG. Va però sottolineato che nel nostro paese la differenziazione di trattamento passa per la forma giuridica dell'organizzazione: cioè a seconda che sia società cooperativa, associazione o altro ente non commerciale, e poi a seconda che sia persona giuridica riconosciuta oppure ente non riconosciuto. Invece la finalità sociale e le altre finalità rilevanti da un punto di vista pubblico e l'assenza di scopo di lucro normalmente non sono rilevanti.

Diventano rilevanti in alcuni casi; ad esempio l'articolo 8 della recente legge-quadro sul volontariato (legge n. 266 del 1991) ha *introdotto un duplice criterio*, per cui l'attività commerciale da cui deriva il reddito deve essere marginale (ma può anche non essere legata) direttamente alle finalità dell'organizzazione) e tale reddito deve essere totalmente impiegato per i fini istituzionali.

Il vincolo più importante è costituito dal fatto che il reddito deve essere impiegato per il raggiungimento dei fini istituzionali, in quanto l'idea di base è che l'organizzazione non deve avere fine di lucro.

Negli altri paesi che abbiamo esaminato si opera invece una distinzione fra le attività strettamente legate alla finalità principale dell'organizzazione e le altre. Il reddito derivante dalle attività commerciali e produttive non legate alle finalità dell'organizzazione viene incluso nella base imponibile, mentre per le attività svolte nell'ambito della finalità specifica l'esenzione dall'imposta sul reddito è ammessa, ma solo a determinate condizioni. In alcuni casi cioè - e quanto avviene in Germania, Spagna e Svizzera - si chiede che vengano realizzate finalità sociali specificamente riconosciute dallo Stato e previste dalla normativa. Un'altra delle condizioni fondamentali che viene richiesta, e in modo estremamente rigoroso, è l'assenza di scopo di lucro. Negli Stati Uniti, in Canada e in Olanda, ad esempio, opera il divieto di distribuire utili ad amministratori e soci. In Spagna si prevede addirittura che gli amministratori non siano remunerati. In Germania si stabilisce invece che la conduzione dell'attività avvenga con modalità altruistiche. Parzialmente diversa, ma tendente allo stesso scopo, è la condizione richiesta da paesi come la Gran Bretagna, l'Olanda e la Svizzera, dove si prevede che l'utilizzo dei proventi sia riservato esclusivamente al raggiungimento delle finalità istituzionali. In tutti questi casi, cioè, si vuole evitare che il vantaggio economico derivante dalle attività produttive e commerciali vada alle persone che gestiscono l'organizzazione. È l'esatto contrario, ovviamente, di quanto accade nelle organizzazioni aventi scopo di lucro.

I redditi derivanti da attività non collegate alle finalità istituzionali in alcuni paesi sono tassati normalmente, anche se in Francia o negli Stati Uniti, ad esempio, la distinzione fra le attività è abbastanza sfumata. Altri paesi prevedono invece l'applicazione di una aliquota ridotta.

I redditi da capitale (redditi di terreni e fabbricati, dividendi e interessi), in Italia vengono integralmente tassati, salvo per alcuni casi, limitatissimi, quali quelli costituiti dagli immobili destinati ad usi culturali e di culto. L'Irlanda e la Svizzera seguono in materia la nostra stessa normativa, mentre in altre nazioni, Francia e Spagna in particolare, sono applicate aliquote ridotte. In Spagna, per esempio, l'aliquota sui dividendi e sugli interessi percepiti da un'organizzazione senza scopo di lucro è del 20 per cento, anziché del 35.

Vorrei ora soffermarmi sull'analisi del trattamento tributario riservato ai finanziatori, cioè a quegli individui e a quelle imprese che devolvono una parte del loro reddito per il finanziamento di queste organizzazioni. Da noi si applica una disciplina diversa, a seconda che i finanziatori siano individui o imprese, qualunque ne sia la forma giuridica.

Per quanto riguarda gli individui non titolari di reddito da impresa, e quindi soggetti all'Irpef, abbiamo due tipi di trattamento, la

deducibilità dal reddito imponibile per le erogazioni a favore del sostentamento del clero e dei ministri del culto, con un limite di due milioni annui, e per le erogazioni a favore di organizzazioni non governative per la cooperazione ai paesi in via di sviluppo. In questo caso il limite è del 2 per cento del reddito imponibile netto. Nella legge n. 266 del 1991, è inoltre previsto l'impegno ad introdurre una agevolazione per i finanziamenti a favore delle organizzazioni di volontariato. Per questo il limite è di 2 milioni l'anno.

Un trattamento diverso, la detraibilità dall'imponibile per un ammontare massimo del 27 per cento, si ha invece per le erogazioni relative a beni di interesse storico e culturale ed in favore dello spettacolo. Per quest'ultimo è previsto poi un limite molto ampio, pari, addirittura, a 2 miliardi in valore assoluto e al 20 per cento del reddito. Ma con il 31 dicembre scorso questa possibilità è venuta meno.

Mi resta ancora da notare che non è prevista alcuna agevolazione fiscale per i finanziamenti destinati a fini sociali; le erogazioni in questo caso non sono ne deducibili ne detraibili.

Per le imprese invece è prevista la deducibilità dal reddito imponibile ai fini dell'Irpef o dell'Irpeg e dell'Ilor per gli stessi interventi che abbiamo esaminato prima, salvo il sostentamento per il clero. Le erogazioni possono quindi riguardare beni di interesse storico, artistico e culturale, lo spettacolo, la cooperazione allo sviluppo, ma anche finalità sociali, culturali e di istruzione, e ancora l'università e la ricerca nel Mezzogiorno. Nella legge n. 266 è contenuto inoltre l'impegno a prevedere la deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle organizzazioni del volontariato, con un limite assoluto di 100 milioni e relativo del 2 per cento del reddito. La situazione dell'Italia e questa che vi ho delineato.

In altri paesi è prevista la deducibilità delle erogazioni per finalità sociali sia per gli individui sia per le imprese. La separazione viene operata tra individui, imprese individuali e società di persone da un lato, fra i soggetti cioè che devono pagare una imposta personale sul reddito, e le società di capitale. Per quanto concerne gli individui, la deducibilità è accordata con dei limiti rapportati a una quota del reddito imponibile, si va cioè dall'1,25 della Francia al 15 per cento della Spagna. Un trattamento più articolato si ha invece negli Stati Uniti. Questo perché negli USA le erogazioni liberali possono essere dedotte solo da chi utilizza il sistema delle deduzioni analitiche, ammesse per specifiche finalità.

In questo caso, il limite è fissato al 30 per cento del reddito se le erogazioni liberali sono destinate a organizzazioni senza scopo di lucro private ed al 50 per cento se pubbliche senza limiti di ammontare. È importante notare che per coloro che non usufruiscono di deduzioni analitiche, ma di quella fissa (che ammonta a circa 5.500 dollari per una coppia sposata) non c'è la possibilità di procedere ad ulteriori deduzioni per quanto riguarda queste erogazioni. Di fatto, solo contribuenti di livello economico medio-alto si avvantaggiano particolarmente delle deduzioni analitiche, mentre i contribuenti che utilizzano la deduzione fissa, assai numerosi fra le classi di reddito medio-basse, normalmente non godono di alcun risparmio di imposta specifico sulle erogazioni liberali.

Un'altra caratteristica interessante riguarda il trattamento delle elargizioni di modico ammontare, che in alcuni paesi non sono ammesse in deduzione, perchè viene ritenuto che le motivazioni prescindano dal risparmio d'imposta, ma siano per lo più di carattere etico. Si ritiene che queste deduzioni non necessitino di un beneficio fiscale e che gli individui le avrebbero comunque compiute: pertanto, non è necessario concedere a costoro vantaggi fiscali. In Giappone le elargizioni sono deducibili con un massimo del 25 per cento del reddito, ma solo se superano la soglia di 10.000 yen (circa 135.000 lire). In alcuni cantoni svizzeri è prevista la deducibilità solo se superano, a seconda dei cantoni, i 50 o i 500 franchi (fino a 500.000 lire circa). In Gran Bretagna si servono di alcuni meccanismi molto particolari e specifici. Le elargizioni fino a 600 sterline (circa 1.300.000 lire) non vengono ammesse in deduzione.

Non tutti i paesi permettono dunque la deducibilità delle erogazioni e non tutte le elargizioni sono deducibili.

Per quanto riguarda le società, invece, la deducibilità è riconosciuta in misura mediamente meno ampia che nel caso degli individui e in percentuale del reddito in quasi tutti i paesi, salvo in Germania e in Francia, dove è prevista anche rispetto al fatturato.

Cercherò adesso di esporre qualche considerazione conclusiva sulla normativa tributaria analizzata.

Per quanto riguarda il trattamento delle organizzazioni, ritengo che in Italia sarebbe necessario arrivare ad un riesame delle deduzioni, in direzione di una maggiore omogeneità nel trattamento. In particolare, sarebbe opportuno giungere ad una più chiara definizione, specie in relazione a specifiche finalità sociali e allo scopo non di lucro. Bisogna tuttavia stare molto attenti, perchè dietro lo scopo non di lucro è possibile mascherare attività di fatto dirette ad avvantaggiare gli amministratori.

Sono tre le considerazioni principali per quanto riguarda l'Italia. Prima di tutto, le agevolazioni fiscali rappresentano uno dei tre principali strumenti di intervento pubblico a favore delle organizzazioni senza scopo di lucro. In Italia abbiamo largamente utilizzato altre due forme di intervento, cioè i contributi diretti e, specialmente, i corrispettivi per la prestazione di specifici servizi agli assistiti in forza di appalti, convenzioni e contratti stipulati con gli enti pubblici manifestazioni della delega dello Stato. Questa funzione complementare delle organizzazioni senza scopo di lucro viene riconosciuta e dà luogo ad una erogazione diretta. È necessario, se si vuole integrare questi meccanismi di spesa diretta con le agevolazioni fiscali, combinare opportunamente questi tre strumenti, tenendo conto dell'efficacia, della trasparenza nell'uso dei fondi pubblici e del «costo» per lo Stato. Dobbiamo ricordarci che una agevolazione fiscale implica sempre una perdita di gettito e a questa corrisponde una minore entità della spesa pubblica.

Un altro criterio importante nel definire l'articolazione del sistema tributario è quello della neutralità; si deve impedire che attraverso le agevolazioni fiscali la organizzazione senza scopo di lucro possa acquisire una indebita posizione di vantaggio concorrenziale rispetto alle imprese a scopo di lucro operanti nello stesso settore. Questo si può

verificare quando una organizzazione senza scopo di lucro compie anche attività non strettamente legate alle finalità sociali, a causa della difficoltà di controllare che siano imputati correttamente i costi dell'una e dell'altra attività. Si potrebbe in qualche modo finanziare l'attività a scopo di lucro attraverso le agevolazioni ottenute sull'attività che viene ritenuta socialmente meritevole.

L'ultima considerazione riguarda l'attenzione particolare che deve essere riposta nell'evitare che le agevolazioni fiscali possano indurre ad utilizzare le organizzazioni a scopo non di lucro a fini puramente strumentali di evasione fiscale. Sarebbe necessaria una definizione stringente delle previsioni agevolative.

Una ulteriore considerazione riguarda il trattamento dei finanziatori e la deducibilità o meno delle erogazioni liberali. Ritengo che i principali obiettivi da seguire, nel caso di una revisione delle agevolazioni, siano in direzione di maggiori omogeneità, equità ed efficacia. È importante un riesame globale delle finalità ammesse all'agevolazione, in funzione di un giudizio di «meritorietà», per verificare la rispondenza alle effettive finalità pubbliche. In particolare, per quanto riguarda i contribuenti soggetti all'IRPEF, è necessaria una unificazione del trattamento delle erogazioni per le diverse finalità riguardo sia alla forma dell'agevolazione (deduzione o detrazione) sia ai limiti quantitativi (alcune sono in percentuale del reddito, altre in valori assoluti ed i valori assoluti sono diversi).

Una possibilità, infine, potrebbe essere offerta dalla esclusione dalla deducibilità di erogazioni di piccolo ammontare che probabilmente si basano per lo più su motivazioni etiche che nulla hanno a che fare con gli incentivi fiscali, e che sarebbero compiute anche in assenza del trattamento fiscale preferenziale.

Ovviamente tutte queste osservazioni possono essere supportate da indicazioni tecniche sulle effettive modalità di applicazione, che eventualmente è possibile esaminare successivamente.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Bises per la relazione svolta che fornisce un quadro generale della materia e delle possibili prospettive.

Vorrei chiedere un chiarimento. Lei ha detto che negli Stati Uniti è previsto un sistema di deduzioni analitiche che consente per gli individui la deducibilità delle erogazioni liberali, non accordate invece a quei contribuenti che utilizzano il sistema di deduzione fissa. Vorrei sapere se la deducibilità è riferita ad erogazioni liberali a carattere generico o dipende dalla loro finalizzazione per scopi di pubblico interesse.

BISES. La deduzione fissa prescinde completamente dall'utilizzo del reddito per finalità sociali o per altre finalità. È una deduzione che viene concessa perché si ritiene che la capacità contributiva degli individui, oltre una certa soglia, cominci a diventare rilevante; al di sotto di quella soglia si ritiene che ci siano delle spese che non determinano il nascere della capacità contributiva, e quindi queste possono avere finalità tra le più varie.

Nel sistema statunitense lo Stato non si interessa di verificare qual è l'utilizzo di quelle somme iniziali di reddito. Se ricordo bene, per una coppia sposata fino ad un reddito di 5.500 dollari, circa 7-8 milioni di lire, non si ha tassazione.

L'aspetto rilevante è che questo meccanismo della deduzione forfettaria non permette deducibilità ulteriori.

PRESIDENTE. Mi sembra dunque che utilizzando il sistema di deducibilità analitica si possa superare questo limite.

Vorrei intervenire su un'altra questione. Condivido le proposte da Lei avanzate sulla necessità di un riesame generale delle finalità ammesse alle agevolazioni in funzione di un giudizio di «meritorietà» da affrontare per le organizzazioni senza scopo di lucro nel loro complesso.

Nella sua relazione ha esaminato soprattutto le organizzazioni senza scopo di lucro che hanno finalità di «pubblico interesse», in particolare in campo socio-sanitario.

La nostra Costituzione prevede non solo la tutela dell'interesse pubblico ma anche delle attività private che concorrono alla libera esplicazione dell'individuo nel corpo sociale, pur senza avere finalità sostitutive dell'attività pubblica. Mi riferisco ad associazioni ed enti che, per esempio, svolgono attività di tipo culturale, sportivo e così via. Esse favoriscono la vita sociale, lo sviluppo della persona umana, l'esplicazione delle libere attività, pertanto hanno uno scopo di tipo sociale.

Nel nostro paese esistono molte associazioni che svolgono attività di carattere sociale senza avere un diretto scopo di lucro e sono meritevoli di protezione, pur riversando i benefici della loro attività sui soci. Voglio citare il caso del Touring Club, che non ha scopo di lucro, ma svolge attività di tipo economico a favore dei soci, quale, ad esempio, la gestione di villaggi turistici. Ciò vale per altri piccoli enti (Arce, eccetera) ed anche per i circoli sportivi, la cui attività è rivolta soltanto ai soci. In tal casi si introduce lo scopo di lucro in forma indiretta, in quanto dall'attività esercitata deriva un beneficio economico.

In conclusione, mi sembra importante un'impostazione di carattere generale che permetta di definire meglio l'attività delle organizzazioni senza fini di lucro e di riesaminare le loro finalità in funzione di un giudizio di «meritorietà».

PUTIGNANO. Tra le organizzazioni senza scopo di lucro si debbono comprendere anche le fondazioni, purché non abbiano quegli effetti indiretti di cui ora parlava il Presidente?

BISES. Con «organizzazioni senza scopo di lucro» utilizziamo un termine molto generale per definire le associazioni, le fondazioni, ma anche le cooperative, per esempio quelle di solidarietà. Pur sapendo che esse in Italia hanno scopo di lucro, ovviamente interno ai soci, in molti casi soddisfano esigenze di carattere sociale.

Per rispondere a quello che Lei stava dicendo sulla meritorietà, ritengo che sia importante riesaminare approfonditamente il diritto alle agevolazioni; mi ricollego a quanto avevo accennato in precedenza, cioè

che una agevolazione fiscale è di fatto il contraltare di una spesa, perchè implica una perdita di gettito. L'effetto di un contributo diretto si vede subito, mentre una agevolazione è più nascosta, ma è pur sempre una forma di contributo indiretto da parte dello Stato.

Quindi, anche per le associazioni che non avendo scopo di lucro svolgono finalità che hanno una certa rilevanza sociale, è opportuno valutare se il riconoscimento di questa rilevanza si debba manifestare con un contributo diretto da parte dello Stato.

PUTIGNANO. Ritengo che in molte circostanze la sostituzione del privato allo Stato serva per coprire un vuoto di legislazione o di intervento diretto dello Stato. Quando ci sono delle carenze dello Stato nel campo sociale, le agevolazioni fiscali sono una forma surrogatoria delle carenze stesse, un incentivo all'intervento privato. Ho parlato di fondazioni, perchè mi sto adoperando da anni per crearne una; ho approfondito il problema nella sua interezza e mi sono accorto che nelle situazioni in cui vi è la totale assenza dello Stato l'unica soluzione è quella di finanziare l'attività dei privati attraverso questi meccanismi.

BISES. Sono d'accordo con quanto Lei ha detto; sicuramente le organizzazioni senza scopo di lucro perseguono in molti casi finalità in qualche modo integrative e talvolta anche surrogatorie dell'intervento pubblico. La mia preoccupazione è che le agevolazioni fiscali possano essere concesse in modo meno chiaro rispetto ai contributi diretti; vorrei precisare che una agevolazione fiscale è molto vicina ad un contributo diretto.

D'altro canto ritengo che la graduazione dell'intervento pubblico debba essere in funzione della finalità svolta dalla organizzazione; quindi nei limiti in cui le stesse organizzazioni svolgono funzioni parallele volte al raggiungimento di finalità proprie dello Stato devono godere di un trattamento preferenziale, diretto od indiretto. La mia preoccupazione è che questa agevolazione possa indurre talvolta a comportamenti che non sempre hanno a che fare con la finalità specifica.

PUTIGNANO. Sono d'accordo con Lei, ma il contributo indiretto dello Stato varia dal 25 al 50 per cento. Succede infatti che se un privato finanzia una fondazione e l'elargizione è deducibile al 100 per cento, il fisco rinuncia ad una somma che è pari al 25 o al 52 per cento del contributo; di conseguenza questa forma è più vantaggiosa rispetto ad un intervento totale dello Stato: invece di versare il 100 per cento per l'attività che la fondazione svolge, in questo modo lo Stato interviene con un'aliquota che va dal 25 al 52 per cento, mettendo in moto un volano di contributi per la spesa sociale che è di gran lunga superiore.

Comunque sono d'accordo con Lei quando sottolineava che bisogna fare molta attenzione ad individuare finalità delle associazioni, in modo da agevolare soltanto quelle veramente rivolte a scopi sociali.

BISES. Sono pienamente d'accordo con le Sue considerazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Bises per la sua partecipazione; in considerazione dell'imminente svolgimento di votazioni in Assemblea, sospendo la seduta.

I lavori, sospesi alle ore 10,35, sono ripresi alle ore 11,10.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. È qui con noi il professor Campiglio, docente presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano, che nella sua relazione affronterà il tema del trattamento tributario dei redditi della famiglia.

Dalle audizioni e dalle riunioni che abbiamo tenuto sull'argomento, ci siamo convinti che, se vogliamo realizzare un intervento che risulti davvero utile alle famiglie, non possiamo limitarci al trattamento tributario dei loro redditi, come inizialmente ci eravamo proposti di fare. In questo modo, infatti, rischieremo di intervenire esclusivamente a favore di famiglie che sono già in grado di provvedere a se stesse, trascurando una fascia di nuclei familiari cui fanno capo redditi più marginali. Limitandoci a quello che era il nostro scopo iniziale finiremmo, sì, con l'offrire incentivi per una maggiore aggregazione e valorizzazione dell'istituto familiare, ma trascureremo quelle famiglie che, oltre alle agevolazioni fiscali hanno bisogno di interventi diretti di sostegno.

Vorremmo conoscere la sua opinione in merito, professore.

CAMPIGLIO. Ho ascoltato una parte dell'intervento, molto interessante, del professor Bises, relativo all'importanza delle organizzazioni *non profit* e all'opportunità di sostenerle nella maniera migliore. Indubbiamente però la prima e primaria organizzazione *non profit* che andrebbe sostenuta è la famiglia.

Poiché già da tempo avete iniziato le audizioni sulla materia, penso che i punti di riferimento generali siano stati abbondantemente tracciati. Mi limiterò, pertanto, solo a sottolineare alcuni elementi che ritengo essenziali.

A mio avviso è in primo luogo necessario avere un programma complessivo per gli interventi a favore della famiglia. Come già sottolineava il Presidente, infatti, gli interventi limitati al trattamento fiscale dei redditi, pur importanti e necessari, certamente non sono sufficienti. La famiglia costituisce davvero il nodo centrale della convivenza economica e civile, e ciò implica che le ramificazioni della sua presenza nell'economia e nella società debbano pure essere articolate e complesse. Se si vuole intervenire in questo settore occorre allora farlo con un pacchetto di proposte corposo e attentamente modulato.

Il primo punto su cui vorrei soffermarmi, e che sicuramente avrete già affrontato, riguarda lo *shock* demografico che ha colpito il nostro paese ormai da circa 10 anni. In proposito l'Italia rappresenta un'anomalia nell'intero panorama mondiale: siamo infatti il paese con il più basso tasso di fertilità. Abbiamo una popolazione che nel Nord del paese è già in declino assoluto e tale tendenza risulterà inarrestabile per lo meno per i prossimi venti anni, con conseguenze di tipo economico e

sociale - non ultimo un possibile conflitto intergenerazionale - che al momento sono difficili da immaginare, ma che già incominciano ad avvertirsi in numerosi contesti.

Tale *shock* demografico risulta particolarmente grave poichè si somma a quanto sta avvenendo nel resto del mondo. La popolazione mondiale infatti continua a crescere, ma con tassi di fertilità in rapidissimo declino. Ciò nonostante, anche fra i miei colleghi, molti continuano a sostenere la tesi della bomba demografica. Se questa tesi però contiene un elemento di verità, e pur vero che, come tutte le *mezzes verità*, rischia di oscurare un quadro molto più articolato, il quale ci indica che i tassi di fertilità sono in netta diminuzione in tutto il mondo, pur restando più elevati nei paesi non industrializzati.

Proprio due giorni fa ho tenuto, con colleghi economisti appartenenti all'OCSE, un seminario su un argomento che, seppure non strettamente attinente all'oggetto della discussione odierna, potrà rendere chiare le implicazioni che lo sviluppo demografico comporta. Il tema affrontato in quel seminario era quello dell'ambiente e dell'effetto serra, un argomento di cui si è discusso molto in sede CEE e di cui si discute molto anche in Italia. L'OCSE ha recentemente predisposto un modello econometrico molto sofisticato per valutare l'impatto della cosiddetta *carbon tax* sull'effetto serra, e ci si è accorti che, se anche il prezzo del petrolio venisse decuplicato, se tutti i paesi industrializzati, e solamente loro, decuplicassero i prezzi dell'energia, l'effetto complessivo che ne deriverebbe all'atmosfera del pianeta sarebbe molto ridotto. Questo perché nel giro dei prossimi 30 o 40 anni a regolare alcune tendenze economiche mondiali saranno paesi come la Cina e l'India; paesi, cioè, dove, nonostante la riduzione dei tassi di fertilità, i livelli assoluti di popolazione saranno nel frattempo cresciuti moltissimo.

Ho fatto questa premessa per dire che a mio avviso nel nostro paese una politica fiscale per la famiglia e, ormai da anni del tutto assente nonostante periodici proclami elettorali a tutti i livelli. Il nostro paese ha invece un grande bisogno di interventi in questo settore.

Giusto a titolo di memoria ho portato con me alcuni dati relativi a quanto alcuni paesi, come la Germania, la Francia e la Gran Bretagna, hanno stanziato in favore della maternità e della famiglia. La Francia spende quattro volte l'Italia, la Germania due volte e mezzo e la Gran Bretagna almeno una volta e mezzo. Un discorso ancora più forte e possibile fare per quanto concerne gli interventi in campo redistributivo in favore della famiglia. In questo caso le proporzioni vanno da uno a tre, se non addirittura da uno a quattro.

Il nostro allora è davvero un paese anomalo.

Non mi voglio spingere così in là nell'affermare che e su questi conti e su queste cifre che noi dobbiamo rimandare il crollo demografico italiano: non è totalmente vero, poiché la dinamica demografica e sociale è molto più complicata di quanto alcune cifre di bilancio possano suggerire. Un segnale, a mio parere, non va trascurato: in tutti i paesi europei, ad eccezione dell'Italia, la famiglia rappresenta un elemento centrale, quasi la pietra angolare dell'intero sistema fiscale. È preoccupante che di fronte ad una situazione di così grande pressione e gravità non si faccia nulla con l'alibi ricorrente del debito pubblico che vincola un eventuale sostegno alla famiglia, mentre il

discorso andrebbe rovesciato. Infatti, tale problema esiste in tutti i paesi, con la differenza che altrove qualcosa è stato fatto. Non è facile capire che cosa fare, poiché abbiamo di fronte una problematica molto complessa ed articolata, difficile da imbrigliare. Tuttavia, alcune idee si possono evidenziare e proporre. Ho inserito deliberatamente nella mia relazione l'esempio della Svezia, il cui Governo, alla fine degli anni '80, era preoccupato della forte caduta del tasso di fertilità. A cavallo degli anni '80 sono stati adottati provvedimenti a 180 gradi in tutti i campi, dai trasferimenti monetari, al sostegno alle organizzazioni del lavoro, al sostegno della maternità e via dicendo. In un periodo di tempo storicamente brevissimo (cinque o sei anni) si sono visti alcuni risultati legati a questi interventi. La Svezia è l'unico paese in cui il tasso di fertilità si è incrementato, anche se si situa sempre al di sotto di quel 2,1 che garantisce una popolazione stazionaria.

Le previsioni demografiche, per quanto sbagliate possano essere, prevedono nel 2030 in Italia cinque o dieci milioni di persone in meno, come popolazione residente. L'analisi di questi dati dovrebbe rientrare nelle priorità di qualsiasi Governo. Non stiamo facendo un discorso di demografia pura e semplice o, come qualcuno potrebbe pensare, nostalgica, ma stiamo parlando della sopravvivenza fisica e numerica del nostro paese. Gli interventi possibili sono molto limitati e riguardo a quello che si può fare cercherò di soffermarmi sugli aspetti fiscali veri e propri, anche se vorrei sottolineare alcuni dei pochi elementi a nostra conoscenza atti a far vivere meglio le famiglie e gli individui in genere nella nostra società. In Svezia, ad esempio, è stata adottata ed incentivata per legge una diversa organizzazione del lavoro anche attraverso l'introduzione della flessibilità e si è osservata una relazione certa e significativa tra questi interventi e il tasso di fertilità. E anche questa la direzione in cui bisogna operare.

Un secondo aspetto importante nel nostro paese è di tipo finanziario e concerne l'acquisto della abitazione. I giovani in Italia si sposano tardi ed hanno tardi il primo figlio; il secondo figlio, di conseguenza, spesso non può essere previsto. Queste conseguenze hanno cause preesistenti, che vanno ricercate, specialmente nei grandi centri urbani, nella situazione del tutto anomala del mercato immobiliare. Acquistare una casa oggi in un grande centro urbano per una giovane famiglia è impossibile, a meno che non esista un sostegno dei genitori alle spalle. Tutto ciò - vorrei che fosse chiaro - significa che il poter creare una famiglia in tempi ragionevoli sul piano generazionale oggi in Italia è diventato un problema sociale e dipende da vari fattori, ad esempio se la fortuna ha voluto che i genitori avessero a loro volta disponibilità finanziarie o la proprietà di abitazioni. Nella periferia di Milano un'abitazione nuova di media qualità oggi costa circa mezzo miliardo. Non bastano due o tre vite di un lavoratore stipendiato o salariato per accumulare simile somma senza indebitarsi, ai tassi che voi tutti conoscete. Gli affitti, di conseguenza, sono congelati a tale situazione e il loro costo è gonfiato: questo è il quadro di una politica paralizzante negativa a danno della famiglia.

Un terzo elemento importante da sottolineare è che il costo della vita nei grandi centri in assoluto è elevato ed è più elevato in certe aree del paese che in altre, come ha richiamato nell'ultima relazione il

Governatore della Banca d'Italia. Sono stato il primo a studiare tale tematica e a quantificare le differenze per aree geografiche della capacità del potere di acquisto. Il nostro paese è particolare e presenta differenze accentuate nella capacità del potere di acquisto nell'ordine del 25-30 per cento. Farò un esempio pratico. Se un dipendente pubblico che lavora alle poste di Milano chiede un trasferimento al paese di origine (a Palermo o a Bari, ad esempio), per questo solo fatto, a parità di stipendio nominale, ottiene un aumento della capacità del potere di acquisto del 30 per cento circa. Non vorrei aprire una discussione su tale argomento, che ha a che fare con la contrattazione salariale, ma questo problema non può essere eluso nello studio di una politica economica e fiscale a favore e a sostegno della famiglia. Evidentemente con un milione e mezzo di stipendio al mese una famiglia riesca a vivere sia pure non agiatamente, in un paese non grande della Sicilia, della Calabria e forse anche della Toscana; la tendenza della popolazione è però quella di concentrarsi nei grandi centri urbani dove, con tale cifra, non si vive. Anche questo rappresenta un elemento che ritarda la formazione di nuove famiglie, al di là di altri fattori di tipo culturale e sociale, su cui penso abbiate avuto modo di ascoltare interventi qualificati.

L'anomalia dell'Italia è duplice: si trova di fronte ad uno *shock demografico* molto rilevante e non la niente per provvedervi. Le giustificazioni prevalentemente legate ai vincoli di bilancio, sono solamente di facciata, e comunque tali vincoli, per i motivi prima esposti, andrebbero modificati.

Negli altri paesi gli interventi a favore della famiglia sono quanto mai diversificati e articolati, in favore sia della maternità che della famiglia intesa dal punto di vista monetario, di intervento di politica fiscale da effettuarsi al momento della dichiarazione dei redditi.

Vi sono paesi, concorrenti sui mercati internazionali, in cui la difesa e la tutela della maternità si spinge al punto di garantire non soltanto la possibilità di far nascere un figlio in una struttura pubblica, ma anche un'assistenza infermieristica a domicilio, la qual cosa per noi è impensabile.

Ma non si tratta solo di questo. Negli altri paesi gli assegni familiari - questo è certamente un tema di politica fiscale - sono decisamente superiori, con una modulazione chiaramente ispirata ad una politica di sostegno alla famiglia. Mi riferisco in modo particolare alla Francia, che mi sembra possa costituire un modello da imitare di buona legislazione, ma anche alla Germania e alla Svezia. In Francia, l'esistenza di una deliberata politica familiare all'interno del sistema fiscale più in generale si coglie nell'erogazione degli assegni familiari a partire dal secondo figlio in poi non in maniera decrescente, ma addirittura crescente. Per il primo figlio non si erogano assegni familiari. In Svezia vale lo stesso sistema con un'elevazione degli assegni dal terzo al quarto figlio.

Non voglio entrare nel merito delle scelte nazionali, ma mi preme sottolineare che in questi paesi scelte importanti e chiare sono state fatte.

In Italia l'intervento a sostegno della famiglia è molto limitato e non arriva nemmeno a considerare quel «rudimento» di giustizia fiscale che

e la distinzione nella dichiarazione dei redditi tra un capofamiglia, solo ed unico percettore di reddito, rispetto a più percettori di reddito.

Nella legislazione tributaria francese invece, vorrei che fosse chiaro, coesiste sia la politica di assegni familiari che quella dello *splitting* dei redditi.

Nel nostro paese studiosi ed esponenti parlamentari hanno discusso sull'alternativa tra la politica degli assegni familiari e quella dello *splitting*, e cioè la divisione del reddito tra componenti. In realtà, le due manovre non vanno considerate come alternative, in quanto rispondono ad esigenze complementari. La legislazione francese, che dovrebbe essere assunta come simbolo di quello che in Italia si potrebbe e dovrebbe fare, data la situazione di *shock* demografico, prevede entrambe le politiche: si interviene dal lato del sostegno con gli assegni familiari e dal lato dello *splitting* commisurato ad un quoziente familiare, rilevabile attraverso un modulo molto semplice insieme con il relativo reddito su cui determinare la base imponibile da assoggettare all'aliquota d'imposta.

Il nostro paese potrebbe, come ha fatto con successo in altri momenti della sua storia, migliorare la propria legislazione, imitando quella degli altri paesi che già stanno compiendo interventi positivi di politica fiscale a sostegno della famiglia. Una politica fiscale in tal senso dovrebbe certamente riconoscere il ruolo della famiglia e, tenendo conto della nostra attuale situazione fiscale, probabilmente dovrebbe essere modulata attraverso il riconoscimento di deduzioni della base imponibile, quali, per esempio, le spese che attengono ai figli. In Francia già sono ammesse forti deduzioni per i genitori che decidono di mandare i figli alla scuola media superiore o all'università. Si tratta di un provvedimento recente che consente di portare in deduzione della base imponibile le spese che la famiglia sostiene per l'educazione e il benessere dei figli.

È importante il capitolo sulle detrazioni della base imponibile, perché a mio parere un elemento di confusione nell'ultima manovra di settembre è proprio l'aspetto della detrazione degli interessi sui mutui per l'acquisto della prima casa; anziché semplificare la materia, la manovra di settembre ha reso più difficile il finanziamento per l'acquisto della prima casa, che è uno degli elementi più importanti per un intervento efficace di politica economica e fiscale a favore della famiglia. In Italia la gran parte dei mutui vengono erogati al 50 per cento del valore dell'abitazione; secondo alcuni studi questo elemento potrebbe anche spiegare l'elevata propensione alla liquidità delle famiglie italiane, che devono mettere da parte 250 milioni di quel mezzo miliardo di cui parlavo prima. La possibilità di un finanziamento a tassi minori, o di una completa deduzione degli interessi, nonché la possibilità di disporre di finanziamenti sulla base di anticipi meno elevati, sono tutti elementi importanti di una politica non direttamente fiscale, ma certamente di una politica economica a favore della famiglia.

Ritorno quindi al tema iniziale. Si potrebbero realizzare molti interventi, ad esempio nei grandi centri si potrebbero eliminare gli ostacoli al mercato. In questo paese si parla spesso a sproposito di mercato, ma si dimentica che sovente le iniziative autonome di

cooperative di cittadini che intendono costruire nelle grandi aree urbane su terreni dismessi - ad esempio nelle aree ex industriali milanesi - trovano ostacoli insormontabili nella burocrazia, oltre che nell'elevato livello della rendita urbana nei grandi centri. Oggi a Milano o a Roma la rendita urbana, specialmente nelle zone più pregiate dei centri storici, pesa più del costo della costruzione in termini di materiali, manodopera e profitti. È una situazione insostenibile da molti punti di vista, è artificiale, è in controtendenza rispetto ai mercati internazionali, nei quali i prezzi delle case diminuiscono in valore assoluto e non tendono a rimanere costanti come avviene da noi. Certamente anche questo è un elemento di freno per una politica fiscale a favore della famiglia.

Ho deliberatamente spaziato su temi economici non strettamente legati al momento della dichiarazione fiscale; vengo ora all'ultimo punto, le compatibilità. Si dice spesso che questi sono discorsi validi, ma che non ci sono i soldi per attuarli; a questo proposito vorrei dire che possiamo anche cercare di fare dei conti sul retro della busta, come dicono gli americani; se veramente riteniamo che valga la pena di attuare questa politica, allora stiamo parlando di un ammontare di risorse che probabilmente è modesto in termini relativi. Faccio un esempio pratico: la cassa assegni familiari eroga attualmente circa 7.000 miliardi. Il *target* di base di cui stiamo parlando è fondamentalmente composto dai giovani, che costituiscono il nostro futuro; questi giovani al di sotto dei 15 anni in Italia sono un po' più di tre milioni e allora la mia personale proposta è quella di adottare in primo luogo la politica del secondo figlio e di concentrare su questa scelta le risorse attualmente disponibili.

In secondo luogo, le risorse vanno accresciute; ma di quanto? Quanto possono gravare sui capitoli di spesa del bilancio pubblico? Io ritengo che una politica per la famiglia, efficace e nobile e che nello stesso tempo tenga conto dei vincoli, probabilmente non costi più di 30.000 miliardi. Questa è la somma da investire per intervenire su quello che sarà - e che probabilmente è già adesso - il grande problema; già ora il problema centrale del nostro paese è quello di uno *shock* demografico senza precedenti. Non mi sembrano spesi male i soldi impiegati in risorse umane, anzi sono quelli spesi meglio. Quindi 30.000 miliardi per una politica della famiglia rappresentano a mio parere lo zoccolo su cui costruire; probabilmente sono recuperabili con un riaccorpamento di alcuni degli interventi già esistenti, con l'uso migliore delle risorse già disponibili; faccio notare che molte di queste gestioni per la protezione sociale sono in avanzo proprio perché, purtroppo, c'è un vistoso calo demografico.

Con uno sforzo finanziario limitato ma ad altissimo rendimento, probabilmente potremmo avere un progetto famiglia, piccolo ma con cui possiamo cominciare.

PRESIDENTE. A giudizio di alcuni senatori in Italia, per quanto concerne la dislocazione delle famiglie sul territorio, sta avvenendo una sorta di rivoluzione silenziosa di cui forse pochi si accorgono e di cui comunque non si discute a sufficienza: dopo quarant'anni di flusso ininterrotto delle famiglie dalle aree appenniniche, preappenniniche e

collinari verso la costa e le grandi città, si sta verificando un fenomeno inverso. Secondo dati recentissimi rilevati dall'ISTAT per il 1992, un milione di persone si è spostato dalle grandi città e dalle aree costiere verso le zone interne. Questo fenomeno sarebbe determinato da tre distinti fattori: dal fatto che nelle grandi città e sulla costa gli immobili hanno raggiunto valori elevatissimi; dalla diversa e migliore qualità della vita che si riscontra nelle aree interne del paese; dal fatto che il recupero delle case in queste zone non comporta elevati oneri di urbanizzazione.

Vorrei conoscere l'opinione del professor Campiglio su questo fenomeno, visto che si potrebbe ritenere che all'interno di un ripensamento sul trattamento fiscale da riservare alle famiglie si dovrebbe trovare un meccanismo per agevolare questo processo.

Inoltre, nel caso delle precedenti sedute è stato sottolineato che le legislazioni italiane sulla tutela della maternità è piuttosto avanzata, e ciò sembrerebbe in contraddizione con il quadro finito dal professor Campiglio.

BRINA. Accostandoci al problema oggetto della nostra indagine abbiamo sempre considerato la famiglia dal punto di vista del trasferimento di risorse e del trattamento fiscale teso a favorirne e promuoverne lo sviluppo. In tale quadro abbiamo valutato gli elementi legati al costo della vita, i prezzi delle case, dei terreni, il fatto che ormai da circa un decennio si assiste ad un arretramento di tutta la legislazione relativa alla politica dei suoli e all'urbanistica. Sempre però abbiamo considerato la famiglia come un nucleo, un soggetto esistente. Il fatto nuovo che l'esposizione del professor Campiglio ha introdotto stamane è stato quello di considerare la famiglia come centro di produzione demografica. A questo punto, però, mi chiedo come gli allarmi lanciati dal professor Campiglio circa lo *shock* demografico in atto nel nostro paese si concilino con gli appelli lanciati in ambito internazionale; l'ONU denuncia che siamo in troppi, la FAO è preoccupata per l'insufficienza degli alimenti, la Banca mondiale ha più volte sottolineato lo squilibrio esistente fra carico demografico e risorse. Oggi si assiste ad un'inversione di tendenza rispetto alla crescita demografica verificatasi nei secoli passati e nei primi decenni di questo. Tale inversione di tendenza si avverte intanto nei paesi economicamente più avanzati, ma col tempo finirà con l'estendersi anche a paesi come la Cina e l'India. Mentre allora tutti i paesi si pongono, giustamente, il problema della crescita demografica, possiamo noi lanciare un allarme così preoccupato come il Suo di questa mattina, professore? In che misura risulterebbe compatibile e non contraddittorio rispetto a quanto avviene nel mondo? Io pensavo che in Italia - tanto più che la vita media si sta allungando - la nostra e la generazione che seguirà, rimodulando il rapporto tra produzione e consumo, potranno cavarsela bene anche se saremo cinquanta milioni invece di cinquantacinque o cinquantasei.

CAMPIGLIO. Vorrei subito far notare che potremmo continuare a definire avanzata la nostra legislazione per la maternità solo rispetto a paesi quali gli Stati Uniti d'America. Del resto uno dei primi interventi

posti in atto dall'amministrazione Clinton ha riguardato, non casualmente, proprio il periodo di assenza dal lavoro per maternità. Negli Stati Uniti infatti era facile, specialmente nelle banche, trovare donne che continuavano a lavorare, pur essendo in avanzatissimo stato di gravidanza. Il periodo di assenza per maternità variava da Stato a Stato, ma in genere era limitato a due settimane prima e a due settimane dopo il parto.

È dunque corretto affermare che la nostra era una legislazione avanzata, forse una delle più avanzate in assoluto. Nel frattempo però altri paesi, sulla spinta di una domanda sociale e di esigenze obiettive legate allo sviluppo demografico, problema cui accennavo nella mia esposizione, hanno varato per la maternità una legislazione molto più articolata della nostra. Se infatti, per quanto concerne i periodi di assenza dal lavoro, la nostra normativa è ancora accettabile, per altri aspetti è completamente carente poiché, fra l'altro, non comprende trasferimenti monetari alle famiglie o un'assistenza infermieristica dopo il parto. In Francia invece le donne hanno a disposizione una quota di risorse da «spendere» per l'assistenza infermieristica nel periodo dopo il parto, in un periodo cioè molto delicato.

PRESIDENTE. Non crede, professore, che queste differenze dipendano da un diverso modo di calcolo? In Italia infatti le spese connesse al periodo di assenza dal lavoro prima e dopo il parto sono scaricate sul sistema produttivo, sulle imprese, anziché sullo Stato.

Quindi può darsi che questo fatto faccia apparire una minore spesa pubblica, mentre in realtà il costo di tali interventi, almeno in questo caso, è addossato direttamente al sistema produttivo.

CAMPIGLIO. La risposta a questa domanda, signor Presidente, si collega a quella del senatore Brina. Sono pienamente d'accordo sul secondo aspetto sottolineato, riguardante gli spostamenti migratori, ma il problema sempre più grave ed emergente concerne i rapporti di relazione e di assistenza fra genitori e figli nelle varie fasi del ciclo d'età. Si sta verificando una fuga dal centro verso la periferia, che in alcuni casi è motivata da una scelta di vita, ma in altri è vincolata dai prezzi del mercato. Anche in questo caso la famiglia ravvicinata, anche se non vive necessariamente nella stessa abitazione, svolge funzioni importantissime, che in una società di servizi non potrebbero essere svolte. Viviamo ormai in una società in cui più della metà del valore aggiunto proviene dai servizi e più della metà delle persone sono occupate negli stessi servizi. Man mano che si accelera questo processo, emerge in tutto il mondo, Italia compresa, la impossibilità di gestire una economia in cui tutto sia monetizzato o da monetizzare. Per fare un esempio banale, ma chiaro, se un soggetto decidesse fornire assistenza ad un genitore anziano che ne ha bisogno, o lo fa personalmente a titolo gratuito o, viceversa, può soddisfare questa domanda solo se ha un livello di reddito piuttosto elevato. Ma questo non rientra nelle capacità medie delle persone. Ecco perché sono importanti, come diceva il collega che mi ha preceduto, le organizzazioni *non profit*, che costituiscono sempre più un'esigenza reale in un momento in cui non è possibile monetizzare ogni minuto ed ogni gesto.

Un altro aspetto evidenziato riguarda la famiglia intesa come centro di produzione demografica. Ho letto alcuni editoriali (ad esempio, del professor Ronchey) in cui si sostiene che se la popolazione diminuirà potremo usare meglio le risorse disponibili, che verrebbero ripartite tra un numero ridotto di individui. Questo è vero e non è vero nello stesso tempo: è un tipico errore economico. Se la popolazione diminuisce da 56 a 46 milioni non avremo più le risorse prodotte da 56 milioni di persone, a meno che non si pensi di assorbire, in tempi brevissimi, un numero elevato di lavoratori «extracomunitari». Per mantenere un uguale *standard* di vita bisognerà infatti ricorrere ad una fortissima immigrazione: è una scelta possibile, e si potranno risolvere i problemi legati alla latitanza in oggetto, ma non desidero soffermarmi su questo argomento.

Un altro aspetto giustamente sottolineato riguarda l'aspetto demografico e, in particolare, il ruolo della famiglia come centro di riproduzione familiare. Contrariamente a quanto si riteneva dieci anni fa, oggi si tende a distinguere molto di più i paesi, in particolare quelli del Terzo mondo, da quelli neutrali. Non a caso la Svezia dieci anni fa ha adottato una politica che nei fatti riconosceva il ruolo della famiglia come centro di produzione di figli. La Svezia ha quindi adottato una politica fiscale che ha sortito, sia pure indirettamente, un aumento del tasso di fertilità. Non è certo un paese che coltiva ambizioni di espansione demografica, ma una cosa è la popolazione in crescita, un'altra la popolazione in declino. La nostra è una popolazione in forte declino. Se in questa situazione diminuiamo il livello della popolazione ci saranno serie conseguenze economiche, ed anche sfasature generazionali a causa dello *shock* demografico.

Il ruolo dei figli è importante, ma non auspico certo che l'Italia raggiunga la quota di 100 milioni di persone facendo, peraltro, anche concorrenza alla Germania che ormai ha questa dimensione. Se però riteniamo che sia desiderabile vivere con una popolazione stazionaria, oggi non siamo in questa situazione; la popolazione è in declino, ma quello che più preoccupa sono le onde lunghe del ciclo demografico che provocano particolari situazioni sociali. Ci sono nazioni giovani, come alcuni paesi del Terzo Mondo, ed altri in cui per 20 o 30 anni la popolazione ha un'età molto matura: sono conseguenze importanti da non sottovalutare. So bene che ci sono opinioni forti in direzione contraria, che personalmente non condivido e che, se pure possono essere accettabili sul piano culturale, di certo non lo sono sul piano dei conti dell'economia di un paese.

Mi chiedo infatti: chi tra dieci anni spazzerà le strade a Milano? La Francia e la Germania si trovano già di fronte a questi problemi, con gli effetti che conosciamo.

Il rapporto tra popolazione e risorse complessive non funziona per il modo in cui è aumentata la popolazione finora. Parlo da cattolico, oltre che da esperto: la crescita della popolazione troppo rapida è un problema, ma questo non è il problema che il mondo ha oggi di fronte.

La popolazione sta continuando a crescere, ma è come un'automobile che sta decelerando anche se davanti ad un ostacolo abbiamo pigiato violentemente sui freni, e si avvia a stabilizzarsi su una cifra

molto elevata dell'ordine dei 9 miliardi di persone tra il 2050 e il 2100.

La tendenza non è più quella dell'accelerazione, come è accaduto nel secondo dopoguerra, ma della decelerazione. Il problema non è il livello della popolazione, ma la sua velocità di crescita.

Alcuni vorrebbero decelerare l'aumento di popolazione ancora più drasticamente, magari a prezzo di campagne di sterilizzazione nei paesi in via di sviluppo, sulle quali sarei molto cauto, ma il problema è che i tassi di fertilità si sono dimezzati; siamo di fronte ad una decelerazione molto forte della crescita di popolazione.

La curva di aumento di popolazione non è più verso l'alto. Ho qualche dubbio che si possa fare ancora più velocemente di quanto avvenuto nell'arco degli ultimi 15-20 anni.

Ho parlato dell'opportunità di porre in essere una «politica del secondo figlio», mi si perdoni lo *slogan*. Ciò significa che il primo figlio va considerato esclusivamente per le sue implicazioni private o, come dicono gli economisti, di esternalità.

L'aver tanti o pochi figli può implicare delle esternalità positive o negative. Se il mio vicino di casa ha dieci figli e le pareti sono poco spesse, ciò provoca molto rumore e questa è un'esternalità negativa. Ho cercato di spiegare che, per un paese come il nostro, dove si registra un forte *shock* demografico, un secondo figlio non è un'esternalità negativa (come invece può esserlo un ottavo figlio in India), ma anzi è un'esternalità positiva.

Se dunque di fronte ad una popolazione che va così rapidamente in declino si accetta l'idea che il secondo figlio è un beneficio per la collettività, l'onere deve essere a carico di quest'ultima, che deve prevedere dei finanziamenti attingendo alle risorse comuni della stessa collettività, in quanto il beneficio la riguarda direttamente.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Campiglio per la sua relazione, impostata su un piano di grande novità.

Dichiaro chiusa l'audizione. Il seguito dell'indagine conoscitiva avrà luogo in altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOSSA MARISA NUDDA