

ANNO LXXXIX - 2022 NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2-3-4

INTRODUZIONE	5
IN RICORDO DI ROBERTA RINALDI	7
TOMMASO ARRIGO, <i>Il contratto di rete per le PMI</i>	9
ERNESTO-MARCO BAGAROTTO, <i>La famiglia e la riforma dell'IRPEF</i>	27
FRANCESCA MARIA CESARONI, <i>Le imprese familiari e la sfida del COVID</i>	45
GIANGIACOMO D'ANGELO, <i>I redditi da attività agricole connesse: per una lettura del requisito della prevalenza in termini anche qualitativi</i>	63
LORENZO DEL FEDERICO, <i>La riforma dell'Irpef tra crisi del sistema ed abbandono dei modelli teorici: note a margine dei lavori parlamentari della XVIII legislatura</i>	91
PAOLO LIBERATI, <i>Problemi di equità orizzontale e verticale nell'imposta personale sul reddito</i>	119
GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI, <i>Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale</i>	135
ANDREA MONDINI, <i>Spunti critici sulla tassazione dei redditi di lavoro nel progetto di riforma tributaria della XVIII Legislatura</i>	167
PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI, <i>Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale</i>	197
ELISABETTA RIGHINI, <i>Le PMI e la crisi sanitaria del 2020: profili finanziari</i>	217
FILIPPO RICCI, <i>Il trust quale strumento di passaggio generazionale: problematiche fiscali</i>	259
FRANCESCA STRADINI, <i>La fiscalità del passaggio generazionale delle PMI: problematiche e prospettive</i>	275
PAOLO PASCUCCI, <i>L'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia</i>	287

Direttore scientifico: Marco Cangiotti

Direttore responsabile: Anna Tonelli

Comitato direttivo: Ulrico Agnati, Paolo Polidori, Cesare Silla

Comitato scientifico: Andrea Aguti, Gian Italo Bischi, Alessandro Bondi, Licia Califano, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Luigino Ceccarini, Francesca Maria Cesaroni, Massimo Ciambotti, Laura Di Bona, Ilvo Diamanti, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Rossella Laurendi, Andrea Lovato, Fabio Musso, Paolo Pascucci, Igor Pellicciari, Tonino Pencarelli, Elisabetta Righini, Giuseppe Travaglini, Elena Viganò

Redazione: Monica De Simone (coordinamento), Maria Luisa Biccari, Edoardo Alberto Rossi

Direzione e redazione: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), via Saffi 42, Urbino - Dipartimento di Giurisprudenza (DIGIUR), via Matteotti 1, Urbino

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

Stampa: Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXIX - 2022

NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*

ABSTRACT

È almeno dal 1995 che in diverse sedi internazionali (ONU, OCSE, UE, FMI) si affronta il tema della tassazione di genere, ovvero del diverso impatto sostanziale delle misure fiscali, anche formalmente neutre, sul genere maschile e su quello femminile, in relazione alle diverse caratteristiche economiche, sociali, fisiche dei generi. In Italia il tema è stato finora poco se non per nulla trattato, ed anche il primo passo per la sua valutazione economica, il bilancio statale di genere, è ancora in fase sperimentale. Uno dei temi cruciali nel nostro Paese è quello dell'inserimento e della permanenza delle donne nel mondo del lavoro: questo contributo intende analizzare, sulla base dei risultati degli studi internazionali sulla tassazione di genere e alla luce delle tematiche interne sulla imposizione del reddito in ambito familiare, le misure previste dal d.d.l. delega per la riforma fiscale in materia di tassazione IRPEF del secondo percettore di reddito. Alcune brevi considerazioni verranno inoltre svolte, sempre nell'ottica di genere, su ulteriori misure previste dal d.d.l. delega, in materia di imposizione duale, IVA e accise.

- ✓ *At least since 1995, the issue of gender taxation has been addressed in several international fora (UN, OECD, EU, IMF), i.e. the different substantial impact of tax measures, even formally neutral, on the male and female gender, in relation to the different economic, social and physical characteristics of the genders. In Italy the topic has so far been very little examined, and even the first step in its economic evaluation, the state gender budget, is still in an experimental phase. One of the crucial issues in our country is the insertion and permanence of women into the world of work: this contribution analyses, on the basis of the results of international studies on gender taxation and in the light of internal issues on the taxation of family income, the measures provided for by the enabling law for the tax reform of personal income taxation. Some brief considerations will also be made, always with a gender perspective, on further measures provided for by the enabling law in the matter of dual taxation, VAT and excise duties.*

PAROLE CHIAVE

Tassazione di genere, mondo del lavoro, riforma fiscale, capacità contributiva, tassazione individuale, tassazione familiare.

KEY WORDS

Gender taxation, world of work, tax reform, fiscal capacity, individual taxation, family taxation.

GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI * **

*TASSAZIONE DI GENERE, LAVORO FEMMINILE
E DELEGA FISCALE*

1. Il tema

La mitigazione delle diseguaglianze di genere è una delle priorità trasversali del PNRR. La formulazione delle misure del Piano ha tenuto conto dell'impatto su diversi indicatori-chiave, primo tra tutti quello della partecipazione femminile al mondo del lavoro¹.

Nello stesso anno di varo del PNRR ha visto la luce il disegno di legge delega per la riforma fiscale (AC n. 3343): un testo non privo di respiro, il cui ambito riformatore spazia dalle imposte sul reddito, delle quali si prevede una incisiva modifica, all'IVA, alle accise.

Di qui lo spunto iniziale di questo contributo, che mira a mettere in luce le (numerose) interrelazioni tra le misure previste dalla delega, e soprattutto quelle relative alla tassazione del lavoro e della famiglia, ed un tema molto studiato dalle istituzioni internazionali ma che ha finora trovato assai poco spazio di riflessione nel nostro Paese, cioè quello della c.d. "tassazione di genere".

Il tema delle discriminazioni di genere è amplissimo, e può apparire senz'altro riduttivo esaminarlo, in ambito economico, solo dal punto di vista fiscale. Ed in effetti, il dato di partenza non può che essere quello econo-

* L'articolo è frutto del lavoro congiunto degli autori. Si intendono tuttavia esclusivamente riferibili a Giuseppe Marini i par.fi 7, 9, 10, 11, 12 e a Livia Salvini i par.fi 1, 2, 3, 4, 5, 6.

** Lo scritto, destinato a questi Studi, è stato pubblicato su *Rassegna Tributaria*, n. 1/2022aggiungere punto finale

¹ Si vedano sul tema gli atti del Seminario organizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato in https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/2021/Seminario_Il_Piano_Nazionale_di_Ripresa_e_Resilienza_e_le_diseguaglianze_di_genere/

mico generale, che evidenzia – tra l’altro – rilevanti *gap* di genere nel tasso di occupazione e nel livello delle retribuzioni, a parità di mansioni², che si riflettono anche sul versante pensionistico. Ovviamente il *gap* si manifesta a danno del genere femminile.

Proprio partendo dal presupposto che il genere femminile è – in media – economicamente sfavorito, in sé considerato nonché nell’ambito familiare rispetto al *partner* maschile, e tenendo presenti le diverse esigenze anche fisiche³ ed il diverso stile di vita tra uomini e donne, un’ampia serie di studi ed indagini, specie in campo internazionale, ha evidenziato che anche il sistema fiscale può essere fonte di discriminazioni in danno del genere femminile, indicando i possibili correttivi.

Può trattarsi sia di discriminazioni di genere⁴ esplicite, sia di discriminazioni implicite. Le prime hanno una genesi *interna* al sistema tributario e si verificano quando alcune misure fiscali di favore sono espressamente riservate al genere maschile, ovvero misure di sfavore sono espressamen-

² Rispetto alla enorme mole di dati e contributi che evidenziano questa situazione, si può citare il recentissimo Rapporto 2022 di AlmaLaurea “*Laureate e laureati: scelte, esperienze e realizzazioni professionali*”, dove si evidenzia che le donne accedono all’università con migliori voti di diploma, si laureano prima e con esiti più brillanti, ma poi sono sfavorite sia in termini di tassi occupazionali (tendenza aumentata in periodo COVID), che di mansioni svolte, che di livello retributivo (a cinque anni dalla laurea, gli uomini percepiscono in media circa il 20% in più). Si veda anche, in una prospettiva globale, il *working paper* su *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality* del Fondo Monetario Internazionale del febbraio 2022, esaminato nel par. 6.

³ È a tutti noto il caso della c.d. *tampon tax*, cioè dell’assoggettamento ad aliquota IVA ordinaria del 22% dei prodotti destinati alla protezione dell’igiene femminile. Solo molto di recente tale discriminazione rispetto ad altri beni e servizi di prima necessità, soggetti ad aliquota ridotta, è stata eliminata. Dapprima, il d.l. n. 124/2019, art. 32-ter, ha ridotto al 5% l’aliquota IVA per i soli prodotti igienici compostabili e, successivamente, la l. n. 234/2021, art. 1, comma 13, ha ridotto al 10% l’aliquota anche per quelli non compostabili.

⁴ Affrontare il tema della discriminazione “di genere” richiede una necessaria premessa, e cioè se tale tema vada considerato con riferimento alla discriminazione tra genere femminile e genere maschile, ovvero (anche) con riferimento ad altri generi. Poiché il tema, anche negli studi più recenti, è stato sempre trattato nell’ambito del classico “binario di genere” donna-uomo, ci si atterrà qui a tale impostazione. Non vi è dubbio, peraltro, che nell’esaminare – come si farà oltre – la discriminazione e i suoi possibili correttivi nell’ottica costituzionale della parità di trattamento possa venire in considerazione il fatto che misure adottate a favore del genere femminile possano rivelarsi a loro volta discriminatorie rispetto ad altri generi non considerati nell’ottica binaria, anch’essi svantaggiati; o il fatto che, al contrario, misure adottate a favore di soggetti economicamente svantaggiati possano ridondare a favore anche di soggetti di genere diverso da quello femminile (tra cui ovviamente quello maschile).

te dirette al genere femminile. Discriminazioni di questa natura non sembrerebbero essere presenti negli ordinamenti UE, e difatti – come si vedrà – l’UE non ne tratta. Al contrario, numerose misure di questo genere vengono annoverate su scala globale, specie nei Paesi il cui ordinamento non riconosce pienamente i diritti del genere femminile⁵. Le discriminazioni implicite hanno invece cause genetiche *esterne* al sistema fiscale e sono quelle maggiormente ricorrenti nelle economie sviluppate e maggiormente studiate, in quanto derivano dall’applicazione di regole fiscali uguali per tutti i contribuenti ma che, in ragione delle peculiarità economiche, sociali, fisiche del genere femminile finiscono per attuare una discriminazione sostanziale non tenendone adeguato conto.

Lo scopo di questo contributo è dapprima quello di illustrare lo “stato dell’arte”, sulla base di studi che hanno affrontato il tema della discriminazione di genere nei sistemi fiscali⁶, di cui alcuni recentissimi, e, in secondo luogo, di commentare il disegno di legge delega per la riforma fiscale negli aspetti che possono riguardare la tassazione di genere⁷.

2. La Dichiarazione di Pechino

La Dichiarazione finale ed il relativo Piano di Azione della Quarta Conferenza Mondiale ONU sulle Donne, tenutasi a Pechino nel settembre 1995, già segnalava ai Governi la necessità di analizzare le politiche ed i programmi in materia economica, compreso l’ambito fiscale, al fine di individuare il loro impatto sulla povertà e la discriminazione, con particolare riguardo a quella femminile, con l’obiettivo di una più equa redistribuzio-

⁵ V. il *working paper* del Fondo Monetario Internazionale esaminato nel par. 6. In questo documento si evidenzia peraltro come alcuni Paesi europei adottino misure espresse di discriminazione *positiva* del genere femminile.

⁶ In Italia il tema è ancora relativamente poco noto e studiato. Tra i contributi economico-giuridici sul tema si possono menzionare i lavori di A. ALESINA e A. ICHINO che saranno analizzati nel par. 7, nonché R. PALOMBA, *Gender tax: tra criticità e alternative*, 2021, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gender-tax-tra-criticita-e-alternative>.

⁷ È il caso di precisare subito che tutti gli studi evidenziano che i correttivi alla discriminazione di genere non debbono e non possono essere individuati solo all’interno del sistema fiscale. Al contrario, viene per esempio caldeggiata la sostituzione di misure fiscali di favore per la famiglia con la spesa sociale, che consente interventi più mirati. Così come il *gap* negativo del genere femminile nell’intraprendere attività strutturate – che come si vedrà si traduce nella minore fruibilità di regimi fiscali più favorevoli – può essere corretto mediante incentivi per l’imprenditoria femminile, come accade in Italia.

ne della ricchezza. Sottolineava, al riguardo, come l'insufficiente attenzione all'analisi di genere comporti spesso che da un lato gli apporti, e dall'altro le specifiche esigenze del genere femminile restino troppo spesso ignorati (anche) nei sistemi di tassazione e di *welfare* e raccomandava tra l'altro la redazione di bilanci pubblici di genere.

A fronte di Paesi come l'Australia, che fin dal 1984 redige un bilancio statale di genere, in Italia, dopo numerose iniziative assunte in sede UE, si è ancora ad un livello sperimentale⁸. Non vi è dubbio che, come sottolineato non solo dalla Conferenza ONU in esame, ma da tutte le istituzioni che si sono occupate e si occupano del tema della discriminazione di genere (non solo fiscale) nelle politiche economiche pubbliche, un primo determinante passo per rimuovere o attenuare tali discriminazioni consiste nello studiare nella prospettiva di genere l'impatto di tali politiche.

3. Il *discussion paper* su *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries*, dell'ONU (UN Women)

L'ONU ha pubblicato nell'aprile 2018 un *discussion paper* che, dopo più di venti anni dalla Dichiarazione di Pechino, riprende e sviluppa molti di quei temi, con specifico riguardo alle politiche fiscali dei Paesi membri. Come si rileverà, a sua volta poco dopo il Parlamento UE farà proprie molte delle considerazioni e proposte contenute in questo *paper*.

Tra i molti temi sollevati⁹, va menzionato quello della tendenza di diversi Paesi a ridurre il peso delle imposte sul reddito, sia sulle persone fisiche che sulle società, anche mediante l'adozione di sistemi di tassazione scarsamente progressivi. Si tratta di una tendenza che sotto diversi profili manifesta effetti discriminatori di genere, e principalmente per la corrispondente necessità di incrementare il peso delle imposte sul consumo, imposte che – dato il loro effetto regressivo – gravano maggiormente sulle donne in quanto soggetti titolari in media di redditi più bassi rispetto agli uomini, nonché per la conseguente riduzione delle risorse statali da impiegare in programmi di *welfare* e di incentivi specifici a sostegno delle persone economicamente

⁸ Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/.

⁹ Alcuni temi sollevati dall'ONU non sono riferibili ai Paesi europei, quale soprattutto quello delle discriminazioni legate alla situazione di minorità giuridica delle donne in alcuni ordinamenti.

svantaggiate, tra le quali si annoverano in misura maggiore le donne. Inoltre, con particolare riguardo all'imposta sul reddito delle società, la sua minore incidenza in termini di aliquota rispetto all'imposta sul reddito delle persone fisiche ha effetti discriminatori dovuti alla minore propensione delle donne, quali soggetti più spesso titolari di micro imprese individuali, a dotarsi per l'esercizio dell'attività di strutture societarie.

Ed ancora, si sottolinea la inopportunità di avvalersi di deduzioni e detrazioni dalle imposte sul reddito per i carichi familiari, per i servizi sanitari e di cura, ecc., dato il fenomeno dell'incapienza che si verifica per i percettori di reddito molto bassi, di cui la maggior parte di genere femminile, ed ancora più in generale si sottolinea come le *tax expenditures* di carattere sociale dovrebbero essere sostituite da più mirati programmi di spesa.

In conclusione, dovrebbe essere privilegiato un sistema progressivo di tassazione¹⁰ che possa adeguatamente sostenere la spesa sociale, incrementando il peso delle imposte sul reddito individuale e societario nonché delle imposte patrimoniali, sugli scambi e sulla produzione e ricorrendo solo ove necessario ad imposte sui consumi; dovrebbe altresì essere adottato un sistema di *no tax area* o equivalente a tutela dei bassi redditi. A tal fine, tutti i Paesi dovrebbero raccogliere ed analizzare dati socio-economici, fiscali e di spesa pubblica disaggregati per analizzare l'impatto di genere attraverso programmi di micro simulazione che tengano specificamente conto delle diverse situazioni economiche e patrimoniali di partenza.

4. La Relazione sulla parità di genere e le politiche fiscali dell'UE del Parlamento europeo

La Relazione, pubblicata il 29 novembre 2018, affronta il tema in modo molto ampio, osservando l'impatto economico e sociale delle politiche fi-

¹⁰ In un *discussion paper* del 2020 su *Tax-Benefit System and the Gender Gap in Income*, l'IZA – Institute of Labor Economics analizza gli effetti dei sistemi fiscali di diversi Paesi (tra i quali non è presente l'Italia) sulla redistribuzione dei redditi al fine di valutare il relativo impatto sul *gender gap*, a seconda della progressività del sistema. Lo studio conferma che la progressività del sistema fiscale tende a ridurre il divario di genere derivante dalla minore occupazione e dal più basso livello dei salari, grazie a politiche redistributive. Tuttavia, poiché è più spesso il genere femminile a beneficiare del sistema di agevolazioni fiscali, tale sistema disincentiva l'occupazione femminile. Queste conclusioni sono largamente condivise; il valore aggiunto dello studio è costituito dall'analisi quali-quantitativa del *mix* di misure adottate dagli Stati considerati e dei relativi effetti.

scali dei Paesi UE e nella specie di quelle che comportano discriminazioni implicite. Come si è detto, si intende per discriminazione implicita la disposizione che formalmente si applica indipendentemente dal genere ma che interagisce con modelli di comportamento o di reddito che hanno un impatto diverso in base al genere.

Tra queste, ritenute prevalenti in tutti gli Stati UE, possono annoverarsi: le politiche fiscali scarsamente redistributive o regressive, per la maggiore presenza delle donne nelle fasce economicamente deboli della popolazione; il tendenziale spostamento della tassazione dal reddito ai consumi, per la maggiore propensione femminile al consumo, per lo meno di determinati prodotti e servizi¹¹; la ridotta tassazione sui redditi di capitale per la iniqua distribuzione dei medesimi, essendo gli uomini in maggior misura delle donne titolari di tale categoria reddituale; l'inefficace contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva e all'elusione fiscale, fenomeni che riducono il gettito e di conseguenza la redistribuzione.

Ampio risalto viene dato all'analisi dei sistemi di tassazione del reddito familiare. A tale proposito si sottolinea come i diversi sistemi di cumulo del reddito familiare¹², che vedono quasi sempre le donne come percettori del "secondo reddito", siano penalizzanti per queste ultime¹³, in quanto assoggettano tali redditi ad una aliquota più elevata di quella che sarebbe applicabile in caso di tassazione del solo reddito individuale, disincentivando l'ingresso o la permanenza sul mercato del lavoro. Il medesimo effetto disincentivante hanno peraltro gli sgravi fiscali per il coniuge a carico nelle

¹¹ La Relazione evidenzia che l'IVA «è responsabile di una discriminazione di genere in ragione dei diversi modelli di consumo delle donne, *diversi da quelli degli uomini, perché esse acquistano più beni e servizi allo scopo di promuovere la salute, l'istruzione e la nutrizione*». In rapporto a ciò, la Relazione invita gli Stati membri a prevedere esenzioni e aliquote ridotte per i prodotti e servizi che hanno effetti positivi sulla società, in conformità all'attuale revisione della Direttiva IVA.

¹² I sistemi di tassazione del reddito familiare che sono più favorevoli rispetto a quelli di tassazione dei nuclei monoparentali tendono di per sé alla discriminazione di genere in quanto questi ultimi sono in prevalenza formati da donne.

¹³ «Considerando che quasi tutti gli Stati membri hanno reso duplice il sistema di imposizione basato sul reddito applicando un'aliquota fiscale marginale più alta sul reddito del percettore di reddito secondario e introducendo aliquote fiscali uniformi per la maggior parte dei redditi da capitale; che un onere fiscale eccessivamente elevato per i percettori di reddito secondario nella maggior parte degli Stati membri, derivante da un'imposizione fiscale progressiva sui redditi da lavoro, costituisce uno dei principali disincentivi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro».

famiglie monoreddito, dato che questi è quasi sempre il *partner* femminile. Inoltre, anche quando il cumulo comporta nel suo complesso benefici rispetto alla tassazione separata «*non è detto che siano le donne a beneficiare di tale guadagno finanziario o a decidere come utilizzarlo*».

In conclusione, in ordine alla tassazione dei redditi individuali il Parlamento UE ritiene che i sistemi di tassazione non dovrebbero più essere basati sul presupposto che le famiglie mettano in comune e condividano equamente i loro fondi e che per raggiungere l'equità fiscale per le donne occorre adottare un sistema impositivo individuale¹⁴.

5. Il report su *Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches* dell'OCSE

Nel mese di febbraio 2022 l'OCSE ha pubblicato un *report* in cui, partendo da presupposti largamente comuni a quelli degli altri studi e relazioni qui commentati, illustra gli interessanti risultati di questionari inoltrati agli Stati membri sulla rilevanza, nelle rispettive politiche fiscali, dei temi riguardanti la tassazione di genere. Sofferamoci sui dati relativi all'Italia¹⁵.

La maggior parte degli Stati ritiene che l'obiettivo di ridurre le disparità di genere anche in ambito fiscale debba essere perseguito, seppure più di uno afferma che è necessario a tal fine un insieme di politiche fiscali e di spe-

¹⁴ L'OCSE, con un *report* del 2021 («*In tax, gender blind is not gender neutral. How tax policy in the time of COVID-19 must consider women*») analizza alcune misure fiscali adottate dagli Stati per fare fronte alla crisi economica ingenerata dalla pandemia che possono avere l'effetto di ampliare il *gender gap*, quali ad esempio la minore tassazione degli straordinari (per la maggiore propensione/possibilità per gli uomini di farli, assumendo essi di norma un minore carico nella attività familiari e di cura). Vengono inoltre ripresi alcuni punti affrontati dalla Relazione del Parlamento UE, come la maggiore propensione delle donne a sostenere determinati consumi necessari col proprio reddito. Alcuni di questi fenomeni si sono aggravati durante la pandemia, anche a causa dell'incremento maggiore della disoccupazione femminile. Per quanto concerne l'Italia, secondo i dati disponibili sulle prime misure di integrazione salariale previste dai decreti "Cura Italia" e "Rilancio" 1 (MEF, Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali, Nota n. 3, ottobre 2020) per la mitigazione degli effetti economici negativi della pandemia, l'impatto delle misure è stato positivo per il contenimento delle disuguaglianze e la mitigazione del rischio povertà, fenomeni questi che maggiormente interessano il genere femminile, secondo quanto sopra ampiamente evidenziato.

¹⁵ Il *report* in alcuni casi non indica analiticamente le risposte dei singoli Stati, che vengono raggruppate in percentuali. Su specifici temi viene invece riportata, con indicazione del nome, la posizione di alcuni Stati.

sa sociale mirata. L'Italia, tra gli altri, ritiene che a tal fine è più importante disegnare la struttura della tassazione che agire sul *tax mix*.

L'Italia appartiene inoltre a quel 50% dei Paesi che ha risposto affermativamente alla domanda sull'attuazione di politiche o riforme fiscali dirette a promuovere l'equità di genere, menzionando in particolare alcune misure adottate con la legge di bilancio 2019, quali il *baby bonus*, il *bonus baby sitter*, nonché misure in materia pensionistica. Rientra inoltre tra gli Stati che dichiarano di applicare l'imposta personale sul reddito su base individuale, il che – come sopra evidenziato – si ritiene essere una struttura di tassazione non penalizzante per il genere femminile. Per quanto attiene all'impatto della crisi pandemica sul *tax gap*, l'Italia rientra tra quei Paesi che affermano che le misure di contrasto adottate sono state anche mirate a non incrementare discriminazioni. Per quanto attiene il monitoraggio delle discriminazioni di genere delle politiche fiscali, l'Italia appartiene a quel 70% di Paesi che dichiara di non disporre allo stato attuale di compiuti strumenti; il nostro Paese dichiara tuttavia di aver iniziato il lavoro di analisi¹⁶, ad opera del Ministero dell'Economia e di altri Ministeri nonché con l'assistenza di istituzioni accademiche, su richiesta del Parlamento. Non sono invece previste, secondo quanto dichiarato dall'Italia (peraltro insieme alla grande maggioranza dei Paesi), rilevazioni disaggregate per genere sulla *tax compliance*, né campagne di informazione ovvero procedimenti amministrativi specificamente studiati per rispondere ad esigenze di genere nell'applicazione di norme fiscali.

Infine, tra le azioni considerate prioritarie dagli Stati (non risulta espressamente la posizione dell'Italia) si segnala principalmente la riforma/adeguamento del sistema dei crediti di imposta e detrazioni fiscali.

6. Il *working paper* su *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality* del Fondo Monetario Internazionale

Il secondo recentissimo *paper* (febbraio 2022) sul tema è del Fondo Monetario Internazionale. Esso analizza l'impatto delle politiche fiscali sul *gender gap*, in particolare delle discriminazioni implicite¹⁷, con riferimento

¹⁶ L'Italia dichiara altresì di predisporre un bilancio statale di genere. Tuttavia, come si è rilevato, esso è tuttora in fase sperimentale, benché la sperimentazione sia stata avviata più di dieci anni fa (art. 38-*septies* l. n. 196/2009).

¹⁷ Il *paper* contiene anche un interessante elenco di discriminazioni fiscali esplicite in al-

sia a temi già ampiamente discussi, quale l'influenza della tassazione sull'offerta di lavoro femminile, sia temi che hanno avuto minore attenzione, quale l'impatto della tassazione del capitale o della proprietà fondiaria.

Con riguardo a questi ultimi, il *paper* evidenzia con dati statistici l'ineguale distribuzione tra donne e uomini del capitale e della proprietà fondiaria, naturalmente a danno delle prime, evidenziando anche, con riguardo agli immobili, che più frequentemente essi pervengono alle donne in eredità piuttosto che per acquisto (da cui un possibile diverso impatto delle imposte sui trasferimenti rispetto a quelle successorie). A fronte del classico dibattito sulla tassazione dei redditi di capitale rispetto a quelli di lavoro, l'ineguale situazione di partenza rispetto al genere adduce un argomento a favore della riduzione del *gap* di tassazione tra i redditi derivanti dalle due diverse fonti reddituali, attualmente dovunque sbilanciato a favore dei redditi di capitale, nonché un argomento a sostegno della tassazione patrimoniale. Inoltre, rispetto all'applicazione di imposte sul consumo, da cui restano esclusi i risparmi, tale circostanza depone a favore di una riduzione del loro peso complessivo nel sistema fiscale.

Per quanto riguarda la proprietà immobiliare, lo studio rileva una positiva correlazione statistica tra Paesi in cui le donne hanno elevato accesso alla proprietà immobiliare ed elevata tassazione della stessa, in termini di redditi fondiari o di valore patrimoniale. Analogamente accade per le successioni ereditarie: i Paesi che limitano l'accesso delle donne ai diritti ereditari hanno di norma una bassa tassazione successoria. Questa correlazione è presumibilmente dovuta alla difficoltà, sotto il profilo organizzativo, ad attuare la tassazione immobiliare o successoria da parte dei Paesi meno sviluppati, e cioè proprio quelli nei quali si riscontrano talvolta limitazioni legali o di fatto all'accesso delle donne alla proprietà.

In materia di imposte sul consumo, il *paper* evidenzia la scarsità di studi che indaghino sulla maggiore o minore propensione al consumo per genere, ovvero sul maggiore o minore consumo di determinati prodotti. Le sue conclusioni¹⁸ sono nel senso della preferenza di un sistema VAT ad aliquota

cuni Paesi, per la maggior parte extra europei, comparando nel tempo quelle contro e quelle a favore del genere femminile; attualmente quelle a favore, in tendenziale aumento, sono stimate essere equivalenti a quelle a sfavore.

¹⁸ Parzialmente divergenti da quelle della Relazione del Parlamento UE indicate nel par. 4. Non vi è dubbio, peraltro, che tale divergenza, oltre che da differenti impostazioni economiche di fondo, possa derivare anche dal diverso ambito di Paesi presi in considerazione dall'uno e dall'altro documento. Ad esempio, con riferimento alla *tampon tax* il FMI

unica, anche qui con sostituzione – a costi minori e con maggiore efficienza – delle aliquote ridotte con sussidi a favore dei soggetti economicamente svantaggiati.

In materia di accise, si osserva invece come la situazione presenti aspetti variegati. Se si guarda alle accise su alcool e tabacco, la discriminazione implicita opera a sfavore del genere maschile, dal momento che gli uomini risultano essere maggiori consumatori dei prodotti che li contengono. Naturalmente le esternalità negative di tali consumi consigliano l'adozione o il mantenimento di un'elevata imposizione. Si osserva in proposito lo stesso fenomeno rilevato con riferimento alle imposte sugli immobili: le accise più basse su tali prodotti (e quindi i trasferimenti impliciti in favore dei produttori) sono maggiormente presenti nei Paesi in cui il loro consumo da parte delle donne è più basso, e viceversa. Anche qui giocano probabilmente un decisivo ruolo i fattori socio-culturali.

Sempre con riferimento alle imposte tipo accise, si verificherebbe invece un *eco gender gap*, dovuto al fatto che gli uomini hanno consumi maggiormente inquinanti per trasporto e consumo di cibo. Laddove l'apporto inquinante dei prodotti energetici influenzi l'ammontare di tali imposte, essi scontano proporzionalmente maggiori accise delle donne; il genere maschile è avvantaggiato laddove ciò non accada, come è attualmente in Italia sulla base della Direttiva vigente¹⁹.

In conclusione lo studio, pur evidenziando la necessità di molti ulteriori approfondimenti, evidenzia che le politiche fiscali molto spesso non sono la migliore strada per correggere la discriminazione di genere, ma che è importante per i decisori rendersi conto che anche politiche fiscali formalmente neutrali possono accrescere le disegualianze.

7. La *Gender Based Taxation* (GBT)

Come si è visto, è opinione diffusa che, oltre alla spesa, anche la tassazione possa influire sulla riduzione delle disparità di genere e, tra le altre, proprio sulla disparità maggiormente rilevante, vale a dire quella concer-

evidenzia come il problema non tanto sia l'aliquota IVA, quanto piuttosto garantire l'accesso ai prodotti igienici a tutta la popolazione femminile.

¹⁹ Si osserva anche, a tale proposito, che i nuovi posti di lavoro correlati alla *green economy* sono prevalentemente collocati in settori a forte presenza maschile. V. per altre considerazioni su questi temi oltre, par. 13.3.

nente l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro, nonché il relativo livello retributivo.

È in questo contesto che si inserisce il dibattito sulla “*Gender Based Taxation*” (GBT).

Si tratta di uno strumento di cui si discute da circa 15 anni, ma che non ha mai trovato applicazione pratica per una serie di motivi. La misura consisterebbe in una tassazione agevolata dei redditi da lavoro percepiti dalle donne, con la previsione di aliquote inferiori, a parità di reddito, per tutte le donne, per riequilibrare i rapporti di forza tra i coniugi.

Più specificatamente, il modello della “GBT” è stato teorizzato dagli economisti Alberto Alesina della Harvard University e Andrea Ichino dell'European University Institute nel 2007²⁰.

Alesina e Ichino hanno sostenuto che, vista la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro femminile rispetto a quella maschile, l'aliquota sul lavoro femminile dovrebbe essere inferiore, coerentemente con il principio di tassazione ottimale (introdotto da Ramsey nel 1927), per cui le basi fiscali che sono più elastiche alla tassazione dovrebbero essere tassate di meno. Gli autori sostengono che la GBT potrebbe concorrere con le altre misure (congedi parentali, quote rosa, ecc.) a ridurre il divario di genere in termini di offerta di lavoro, salario e formazione, ed essere meno distorsiva in quanto non basata su restrizioni ma su incentivi. Inoltre secondo gli autori potrebbe essere implementata senza alcun effetto sul *deficit*, compensando una minore tassazione per le donne con una maggiore tassazione per gli uomini: la diversa elasticità consentirebbe, quindi, a parità di gettito, di aumentare l'occupazione²¹.

Un sistema di tassazione di questo tipo, come già rilevato, non ha trovato realizzazione in quanto presenta varie criticità²². Come sottolineato da

²⁰ A. ALESINA, A. ICHINO, L. KARABARBOUNIS, *Gender Based Taxation and the Division of Family Chores*, mimeo, Harvard University and CEPR DP, 2007; A. ALESINA, A. ICHINO, L. KARABARBOUNIS, *Gender Based Taxation and the Division of Family Chores*, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40, 2011.

²¹ Sull'argomento, si veda T. STEFANUTTO, “*Reddito al netto dei costi, la via per la gender tax*”, in *Sole-24 Ore* del 19 ottobre 2020.

²² Il *Technical Report “Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?”* del JRC – Commissione europea del 2018 applica la GBT, come teorizzata da Alesina e Ichino, nonché altri possibili correttivi, ai dati italiani per valutarne il possibile impatto. Lo studio raggiunge conclusioni non positive sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello economico. Quanto al primo aspetto, si sottolinea la possibile violazione del principio di universalità dell'imposta personale sul reddito. Quanto al secondo aspetto, si rileva in

molti, un sistema esplicitamente basato sul genere potrebbe innanzi tutto essere interpretato come una forma di discriminazione e sarebbe di dubbia costituzionalità rispetto al principio di uguaglianza contributiva fondato sul combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione, che impone al Legislatore di trattare in modo uguale i fatti che esprimono pari capacità contributiva e in modo differenziato i fatti che esprimono capacità contributiva diversa.

Il modello teorizzato della *Gender Tax* è stato inoltre destinatario di critiche in quanto non prenderebbe in considerazione l'esistenza di famiglie diverse da quelle tradizionalmente composte da moglie e marito, come le coppie omosessuali o i genitori *single*²³.

8. Tassazione di genere, capacità contributiva e uguaglianza

Come si è accennato, una delle fondamentali critiche che si possono rivolgere al modello GBT è quello di violare i principi fissati dalla Corte Costituzionale in materia di capacità contributiva ed uguaglianza. Non è certo questa la sede per approfondire un tema talmente complesso²⁴. Tuttavia possono farsi in proposito alcune considerazioni.

È ben noto che secondo la Corte Costituzionale è consentito il sindacato delle scelte del Legislatore quando i trattamenti differenziati di situazioni uguali od i trattamenti uguali di situazioni diverse risultano irragionevoli o contraddittori. Sotto il profilo fiscale ciò significa che la legge può prevedere agevolazioni fiscali apparentemente contrastanti con il principio di uguaglianza solo qualora ciò corrisponda a scopi costituzionalmente riconosciuti (ad esempio, cultura, salute, *ex artt. 9 e 32 Cost.*) e la differenziazione sia comunque improntata alla ragionevolezza.

primo luogo che l'impatto favorevole sul tasso di occupazione femminile appare modesto, il che rende a livello macroeconomico poco rilevante l'innegabile effetto favorevole per la singola lavoratrice e, in secondo luogo, che nell'ambito familiare i vantaggi del *partner* femminile possono essere compensati dagli svantaggi del *partner* maschile con effetto sostanzialmente neutro per le risorse a disposizione della famiglia. Lo studio suggerisce in definitiva che effetti positivi analoghi alla GBT possono in modo più efficiente essere raggiunti (soprattutto o solo) mediante sussidi extra-fiscali.

²³ Si v. sugli aspetti evidenziati R. PALOMBA, *Gender Tax*, cit.

²⁴ Sul punto si rinvia a F. GALLO, *Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin.*, 1977, I, pag. 94 ss.; A. GIOVANNINI, *Famiglia e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, pag. 230 ss..

Si è detto *retro* che le discriminazioni fiscali di genere possono essere esplicite o implicite. E, naturalmente, esse possono essere tanto a favore quanto a sfavore del genere femminile. Si è anche visto che le discriminazioni implicite possono in alcuni casi ricollegarsi a situazioni univocamente legate al genere ma anche che, forse nella maggior parte dei casi, esse si manifestano in danno dei soggetti economicamente svantaggiati, ovvero che esercitano la loro attività in determinati modi (es. in forma di microimprese individuali anziché in forma societaria), a prescindere dal genere del soggetto interessato. In quest'ultimo caso, la ragionevolezza della misura fiscale che intendesse mitigare o eliminare la discriminazione dovrebbe essere evidentemente valutata sulla base di elementi non riconducibili al genere.

Se questo è vero, il *vulnus* sotto il profilo costituzionale di una proposta quale quella della GBT risiede nel fatto che essa è diretta ad istituire una discriminazione positiva esplicita a vantaggio del genere femminile. E sebbene siano evidenti, e certo meritevoli di considerazione anche sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale, le sottostanti ragioni economiche e sociali, la circostanza che essa sia delimitata per genere la sottopone alla "facile" censura di non considerare in modo analogamente favorevole le situazioni di coloro che, pur appartenendo ad un genere diverso, si trovano nella medesima o analoga situazione di partenza.

Molto più ragionevoli e quindi difendibili potrebbero essere forme di discriminazione fiscale positiva implicita e non tassativamente delimitata per genere, come si vedrà subito²⁵.

²⁵ Naturalmente, come pure si è visto, per la correzione della discriminazione di genere possono essere messe in campo anche misure non fiscali. E ciò non solo perché il *mix* di misure è preferibile per non sovraccaricare il sistema fiscale di finalità che non gli sono proprie e perché le misure di spesa possono raggiungere in modo più mirato l'obiettivo, ma anche perché tali misure – se non sfuggono comunque al sindacato costituzionale alla luce del principio di uguaglianza – sono perlomeno al di fuori dell'ambito dei parametri della capacità contributiva. Sono infatti numerose le misure che anche l'attuale Governo sta "mettendo in campo" per raggiungere la parità di genere. La legge per la parità salariale, il Fondo Impresa e l'assegno unico per i figli sono alcune delle misure predisposte per tentare di raggiungere la parità di genere in un Paese come l'Italia in cui la media del lavoro riservato alle donne è nettamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi dell'Unione europea. Né vanno dimenticate le disposizioni, vigenti da molti anni, a favore delle micro imprese e dell'imprenditoria femminile ed il neo istituito Fondo Impresa Donna, alla luce degli obiettivi del PNRR.

9. Possibili soluzioni

Una possibile soluzione alternativa per aggirare gli ostacoli costituzionali di una tassazione differenziata per genere è quella di tassare meno il secondo coniuge (che, solitamente, ma non necessariamente, è una donna) che “entra” nel mondo del lavoro²⁶.

Ed è proprio questa la direzione che è stata assunta nel disegno di legge delega sulla riforma fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2021, con il quale sono state disegnate le linee di indirizzo che dovranno essere seguite nella revisione del sistema tributario italiano.

Nell’ambito della revisione dell’Irpef, il disegno di legge delega – confermando l’attuale modello ad aliquote crescenti su scaglioni di reddito ed il principio della progressività che esso sottende – ha in particolare individuato, quale obiettivo prioritario, la riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef, anche al fine di incentivare l’offerta e la partecipazione al mercato del lavoro, come pure le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive.

In questo contesto, particolarmente interessante è la previsione contenuta nell’art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, del disegno di legge delega²⁷, la quale si

²⁶ Tale soluzione è stata anche ipotizzata da Carlo Cottarelli, Direttore dell’Osservatorio Conti Pubblici Italiani dell’Università Cattolica del Sacro Cuore.

²⁷ Art. 3 (Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi):

«1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all’articolo 1, norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale che preveda:

1) l’applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall’impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché ai redditi direttamente derivanti dall’impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l’imposta sul reddito delle società (Ires);

2) l’applicazione dell’imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) ai redditi diversi da quelli di cui al n. 1) e la sua revisione secondo i principi specificati alla lettera b);

b) revisione dell’imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) finalizzata a garantire che sia rispettato il principio di progressività dell’Irpef e a:

1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef anche al fine di incentivare l’offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l’attività imprenditoriale e l’emersione degli imponibili;

2) ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef. Nell’applicazione dei numeri 1) e 2) si intendono per aliquote me-

propone di introdurre un trattamento agevolato per il coniuge, secondo percettore di reddito all'interno della famiglia, al fine di incentivarne l'ingresso al lavoro.

Anche se non è stata proposta una vera e propria forma di tassazione differenziata per genere alla stregua del modello della GBT cui si è fatto sopra riferimento, la strada intrapresa dal Legislatore della riforma sembra aver dato comunque una risposta all'esigenze manifestate da più parti di perseguire, attraverso l'utilizzo della leva fiscale, l'obiettivo di migliorare l'occupazione femminile e la distribuzione dei carichi all'interno delle famiglie.

10. La riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro con particolare riferimento ai secondi percettori di reddito

10.1 I sistemi di tassazione del reddito delle persone fisiche

Prima di esaminare la portata della disposizione di legge qui in commento, si ritiene utile riportare alcune considerazioni generali sui sistemi di tassazione del reddito, alla luce delle esperienze esistenti in altri Paesi²⁸.

In un sistema che prevede l'imposizione sul reddito secondo i canoni della progressività, le alternative possibili sono la tassazione del nucleo familiare ovvero la tassazione individuale.

In altri termini, l'unità impositiva sul reddito può essere alternativamente la famiglia o l'individuo.

La tassazione familiare è normalmente giustificata dalla considerazione che il benessere individuale e la capacità contributiva del singolo non

die e marginali effettive quelle derivanti dall'applicazione dell'Irpef senza tenere conto né dei regimi sostitutivi né delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito;

c) riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta;

d) armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta.

2. All'attuazione delle disposizioni di delega di cui al comma 1, lettera b), del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge».

²⁸ In argomento, cfr. tra gli altri, C. SACCHETTO (a cura di), *La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati*, Soveria Mannelli 2010.

dipendono solo dal reddito individuale, ma anche dalle risorse del nucleo familiare a cui l'individuo appartiene, nonché dalla dimensione dello stesso.

La preferenza per la tassazione individuale deriva, invece, dalla necessità di affermare la sovranità riconosciuta a ciascun individuo nelle scelte sull'impiego del proprio reddito. Tale sistema impositivo è aderente al principio di personalità della capacità contributiva e all'idea per cui il reddito debba essere tassato al momento della produzione ed in capo ai singoli possessori, a prescindere dal suo successivo utilizzo e quindi dalla sua eventuale destinazione al soddisfacimento dei bisogni della famiglia.

Nel caso della tassazione individuale, l'imposta si applica, dunque, sul reddito di ciascun componente del nucleo familiare e la presenza di familiari a carico giustifica l'applicabilità di detrazioni dall'imposta o di deduzioni dal reddito imponibile.

Se la tassazione è familiare, invece, l'aliquota media dell'imposta dipende dal reddito familiare complessivamente considerato.

Tale modalità di tassazione del reddito avviene, in via di principio, secondo due schemi differenti: il cumulo dei redditi e la tassazione per parti.

Nel primo caso, l'aliquota media viene determinata in funzione della somma dei redditi dei familiari; nel secondo, invece, l'aliquota è una funzione della somma dei redditi del nucleo familiare divisa per un certo numero di parti.

La tassazione per parti è stata storicamente applicata adottando due principali schemi differenti: lo *splitting* ed il quoziente familiare²⁹.

Con lo *splitting*, tradizionalmente utilizzato negli Stati Uniti d'America ed in Germania, il reddito complessivo familiare viene determinato attraverso la somma dei redditi dei coniugi.

In sostanza, il reddito complessivamente prodotto dai coniugi viene diviso per due e tassato con le relative aliquote; l'imposta così calcolata viene poi raddoppiata per determinare il debito complessivo del nucleo familiare;

²⁹ Si tratta di due modelli che per A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e articolate, che va oltre il c.d. assegno unico, tra ineludibili moniti del giudice delle leggi ed eliminabili effetti collaterali in punto di disincentivo al lavoro femminile*, in Riv. Dir. Trib., 2021, "oltre a garantire l'equità orizzontale tra famiglie richiesta dalla Corte Costituzionale – renderebbero il sistema dell'IRPEF meno manovrabile per ragioni di finanza pubblica, essendo ben più facile ridurre l'importo di una detrazione riconosciuta caso per caso piuttosto che scardinare un meccanismo strutturale come il quoziente familiare o il sistema dello *splitting*"; analoghe riflessioni si ritrovano in A. CONTRINO – F. FARRI, *La riforma dell'Irpef con riguardo alla fiscalità della famiglia*, in L-Jus, 2021, 1.

i coniugi sono solidalmente responsabili del pagamento dell'imposta, mentre la presenza di figli o altri familiari non rileva ai fini del calcolo, ma viene considerata attraverso il meccanismo delle detrazioni e delle deduzioni.

Il quoziente familiare è proprio della tradizione francese. In questo caso, l'aliquota da applicare e l'imposta dovuta si calcolano per una parte di reddito, individuata dividendo il reddito complessivo familiare per un quoziente, che si ottiene attribuendo a ciascun membro della famiglia (non solo al coniuge) un coefficiente che cambia in funzione della dimensione e della composizione del nucleo familiare. L'imposta così determinata individua l'ammontare del tributo solidalmente dovuto dai familiari. Si tratta dunque di un meccanismo che *«applica la progressività dell'imposta sulle persone fisiche a un reddito equivalente, definito, in ambito familiare e attribuito ad ogni suo componente a prescindere da quanto abbia percepito effettivamente ciascuno»*³⁰.

Da un punto di vista generale, si può riassuntivamente affermare che la progressività dell'imposta, in caso sia di tassazione individuale che di tassazione familiare, con il sistema del cumulo, dipende dalla struttura delle aliquote, con la avvertenza che, in caso di cumulo, la progressività comporta un aumento dell'imposta dovuta dai coniugi che sono tenuti a pagare il tributo non più in funzione dei loro redditi individuali, ma della loro somma.

La tassazione familiare per parti è invece più vantaggiosa al crescere del reddito. Questi sistemi di imposizione valgono, infatti, ad attenuare la tassazione specie nel caso in cui i coniugi siano entrambi percettori di redditi di ammontare sensibilmente diverso.

10.2 La tassazione dei redditi delle persone fisiche in Italia

Ciò premesso, a completamento dell'indagine preliminare, pare a questo punto, opportuno fornire un rapido inquadramento storico-giuridico del sistema impositivo personale che viene adottato nel nostro Paese.

L'Irpef, introdotta in Italia con la riforma tributaria del 1974, prevedeva la famiglia come unità impositiva e richiedeva – sopra un certo limite – il cumulo obbligatorio dei redditi, ossia l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, non legalmente ed effettivamente separata, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità.

³⁰ F. DI NICOLA, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Roma 2009, p. 10.

Nel 1976 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 179, ha dichiarato incostituzionale il cumulo dei redditi perché incompatibile con il principio di uguaglianza e di capacità contributiva. Il cumulo, infatti, negava, alla moglie lo *status* giuridico di contribuente, essendo questa obbligata ad imputare i suoi redditi al marito³¹. Inoltre, la Corte Costituzionale ha giudicato non conforme il vantaggio che quel sistema tributario attribuiva alla convivenza di fatto rispetto al matrimonio.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità del cumulo pronunciata nel 1976, con il conseguente passaggio ad un sistema che tassa su base individuale i redditi prodotti all'interno del nucleo familiare³², l'unità impositiva dell'Irpef è stata, dunque, identificata nell'individuo; attualmente nell'ordinamento tributario italiano, i coniugi sono soggetti autonomi del tributo e il numero di persone a carico e di percettori di reddito viene considerato con un articolato sistema di detrazioni e di deduzioni.

Sussistono poi specifici criteri di imputazione del reddito, se lo stesso deriva dai beni che formano oggetto della comunione legale, del fondo patrimoniale ovvero dell'usufrutto legale dei genitori.

In particolare, in base all'art. 4 del Tuir, ai fini della determinazione del reddito complessivo:

- a) i redditi dei beni che formano oggetto della comunione legale di cui agli artt. 177 e ss. del codice civile sono imputati a ciascuno dei coniugi per metà del loro ammontare netto o per la diversa quota stabilita ai sensi dell'art. 210 dello stesso codice; i proventi dell'attività separata di ciascun coniuge sono a lui imputati in ogni caso per l'intero ammontare;
- b) i redditi dei beni che formano oggetto del fondo patrimoniale di cui agli artt. 167 e ss. del codice civile sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi. Nelle ipotesi previste nell'art. 171 del detto codice i redditi dei beni che rimangono destinati al fondo sono imputati per l'intero ammontare al coniuge superstite o al coniuge cui sia stata esclusivamente attribuita l'amministrazione del fondo;

³¹ L. PERRONE, *Il cumulo dei redditi, il principio di capacità contributiva e la progressività del sistema tributario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1977, II, pag. 113 ss..

³² Sul punto v. A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., secondo cui «è un dato di fatto che, pur se presidiata sul piano costituzionale (artt. 29 e 31 Cost.), la "famiglia" in quanto tale è pressoché ignorata dal nostro sistema fiscale, non esistendo – quanto meno a partire dalla riforma del '73 – un regime fiscale riservato al "nucleo familiare", quale possibile "microcosmo tributario" cui è riferibile una capacità contributiva diversa e autonoma rispetto a quella dei singoli elementi che lo compongono».

- c) i redditi dei beni dei figli minori soggetti all'usufrutto legale dei genitori sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascun genitore. Se vi è un solo genitore o se l'usufrutto legale spetta ad un solo genitore i redditi gli sono imputati per l'intero ammontare.

10.3 Le proposte di riforma verso la tassazione “per parti” dei redditi prodotti all'interno del nucleo familiare

Il tema della definizione dell'unità impositiva e del trattamento della differente capacità contributiva dei nuclei familiari è stato oggetto di un continuo dibattito e di numerose iniziative parlamentari che si sono susseguite nel corso degli anni, intese ad introdurre anche in Italia la tassazione “per parti” dei redditi prodotti all'interno del nucleo familiare.

Tali iniziative sono però rimaste sulla carta e non hanno avuto seguito o riconoscimento normativo.

Si ricorda, ad esempio, la L. 29 dicembre 1990, n. 408 che ha rappresentato un primo tentativo di introduzione del quoziente familiare, con la delega al Governo (non esercitata) ad adottare uno o più decreti legislativi concernenti la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia³³.

O i numerosissimi progetti di legge presentati negli anni sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica volti a modificare il trattamento tributario della famiglia, la maggior parte dei quali finalizzati ad introdurre il meccanismo del quoziente familiare di ispirazione francese³⁴.

Tali iniziative trovavano giustificazione nella considerazione che una sistema di imposizione personale che prevedesse come unità impositiva l'individuo, come quello previsto nell'ordinamento tributario italiano, potesse risultare penalizzante, specie nelle famiglie monoreddito, rispetto al sistema basato sulla tassazione del reddito del nucleo familiare, secondo il meccanismo del quoziente.

Ed invero, mentre con il sistema di tassazione progressiva ed individuale l'ammontare dell'imposta dovuta dipende dal modo in cui il reddito si

³³ Cfr. art. 19, L. n. 408/1990; per un approfondimento, si veda M.A. GRIPPA SALVETTI, *Note in margine alla legge delega sull'introduzione del quoziente familiare*, in Riv. Dir. Trib., 1991, I, p. 475.

³⁴ Per una disamina completa, si veda A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario*, Giappichelli, Torino 2015, Parte II, Capitolo VII, p. 490 e ss..

ripartisce tra i due coniugi, di modo che essa è crescente alla concentrazione del reddito in uno solo di essi ed è, dunque, per gli effetti, penalizzante per le famiglie monoreddito, al contrario, con la tassazione attraverso il meccanismo del quoziente familiare l'imposta è minore quanto più è egualitaria la distribuzione del reddito tra i percettori all'interno del nucleo familiare.

Tuttavia, si è ritenuto nel contempo che, se la tassazione individuale può, in effetti, risultare penalizzante per le famiglie monoreddito, essa proprio per tale ragione, può rappresentare un incentivo rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge (generalmente, ma non necessariamente, coincidente con la figura della donna).

In tale prospettiva, la tassazione individuale, al contrario di quella familiare per parti, può essere considerata incentivante rispetto alla scelta del secondo coniuge di entrare nel mercato del lavoro.

Ed infatti: in base al secondo modello di tassazione il nucleo familiare sarebbe tenuto a versare le imposte (sia che entrambi i coniugi od uno solo di essi lavorino) su un unico reddito considerato e secondo meccanismi perequativi finalizzati a ripartire il peso tra i due coniugi, mentre con il primo modello si realizzerebbe una spinta verso l'occupazione, posto che la tassazione sarebbe in questo caso individuale, di modo che il carico impositivo su un coniuge non avrebbe alcun effetto sull'altro.

Per capire meglio: se si ipotizza un'imposta con le stesse aliquote e scaglioni, l'ammontare dovuto dai due coniugi entrambi lavoratori è, con il sistema a tassazione individuale, inferiore rispetto a quanto dovuto da un unico contribuente che guadagni la stessa somma e che ha il coniuge a carico. Con la tassazione familiare per parti, invece, la misura dell'imposta dovuta sarà sempre la stessa in entrambe le ipotesi.

11. Il disegno di legge delega

È in questa visione prospettica che si inserisce la disposizione contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, del disegno di legge qui in commento, la quale, nel conferire la delega al Governo per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, individua tra i criteri direttivi della revisione dell'Irpef quelli di “*garantire che sia rispettato il principio della progressività dell'Irpef*” e di “*ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito*”.

Significativi ed esplicativi, sul punto, sono i contenuti riportati nella Re-

lazione della Commissione Finanze di Camera e Senato, diffusa il 30 giugno 2021 e contenente le linee guida della riforma fiscale.

Al paragrafo 2.2. – titolato “*La scelta dell’unità impositiva dell’imposta sui redditi*” – la Commissione ha, innanzitutto, puntualizzato le ragioni che motivano la scelta tra l’individuo e la famiglia come unità impositiva dell’imposta sul reddito.

Osserva la Commissione che la scelta dell’individuo presuppone che la sua capacità contributiva sia indipendente dalle scelte personali in merito alla composizione del nucleo familiare; la scelta della famiglia invece presuppone l’esistenza di economie di scala e che le decisioni degli individui vengano prese in base al flusso di reddito complessivo del nucleo familiare.

Ciò posto, la Commissione Finanze ha poi ricordato che il sistema del nostro Paese fin dal 1976 è basato sul reddito individuale e che i correttivi finalizzati a considerare in modo più compiuto il nucleo familiare (come lo *splitting* – utilizzato in Germania, Irlanda e USA – o il quoziente familiare, utilizzato in Francia) hanno il vantaggio di ridurre o eliminare la discriminazione nei confronti dei nuclei familiari in cui la ripartizione del reddito sia molto sperequata (fino al limite, dei nuclei monoreddito), che in un sistema progressivo pagano di più rispetto ad una famiglia in cui lo stesso reddito aggregato sia ripartito più equamente tra i coniugi.

Tali sistemi, ha puntualizzato la Commissione, se più equi o più vantaggiosi dal punto di vista fiscale, comportano, tuttavia, il rischio di disincentivare l’offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, che solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile, come ampiamente evidenziato dagli studi internazionali riportati nella prima parte di questo contributo³⁵.

La Commissione ha, sul punto, osservato come i dati Eurostat del 2020

³⁵ In dottrina non mancano voci critiche: cfr. A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., secondo cui «tale obiezione è il frutto dell’applicazione meccanicistica di sottostanti ipotesi e modelli che prescindono dalla ratio dell’istituto e dall’assetto complessivo del tributo in cui dovrebbe innestarsi. E infatti, se lo *splitting* è misura finalizzata a eliminare le distorsioni impositive tra famiglie monoreddito e bireddito (o, comunque, con distribuzione reddituale disomogenea tra i due coniugi), ogni valutazione non può che essere effettuata tenendo conto degli effetti complessivi della fiscalità della famiglia, e dunque considerando entrambi i coniugi: nel sistema dello *splitting* la “unità di tassazione” non è più l’individuo, ma la famiglia. Peraltro, proprio perché stiamo parlando di “famiglia”, è verosimile che le decisioni di ciascun coniuge anche in ordine all’opportunità di lavorare siano assunte tenendo conto della fiscalità complessiva della famiglia medesima; circostanza, questa, che già attenua i paventati effetti di disincentivo al lavoro del secondo coniuge valutati in maniera individuale, contro la logica stessa del sistema dello *splitting*».

dimostrano che il tasso medio di occupazione femminile in Italia è stato inferiore rispetto a quello della media dell'area Euro.

Sulla base di questo presupposto, dopo avere richiamato la risoluzione del Parlamento Europeo sopra esaminata *sub* par. 4 – la quale ritiene che la tassazione individuale sia da preferire a qualsiasi alternativa su base familiare, a causa della sua caratteristica di neutralità nei confronti dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito – ed avere ricordato che lo stesso Parlamento Europeo ha “invitato” gli Stati membri che non hanno questo sistema ad un passaggio graduale, la Commissione Finanze ha concluso sull'opportunità di mantenere il reddito individuale come unità produttiva dell'imposta personale sui redditi.

Tuttavia, in aggiunta, nell'obiettivo di stimolare la crescita economica, la Commissione ha suggerito di considerare l'opportunità di modificare gli istituti che disincentivano l'offerta di lavoro con riferimento particolare al secondo percettore di reddito (la detrazione per il coniuge a carico) e di introdurre specifici incentivi in tal senso, al fine di sfruttare la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare.

Per queste ragioni, la Commissione Finanze ha così proposto di considerare “*l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo di ingresso predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico*”.

La previsione contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. *b*), n. 1, del disegno di legge delega trova dunque la propria fonte di ispirazione nelle indicazioni espresse dalla Commissione Finanze nella Relazione del 30 giugno 2021.

Da un lato, infatti, si propone di mantenere il sistema di imposizione personale fondato sulla tassazione individuale, che viene indicato come il sistema da preferire rispetto a qualsiasi alternativa su base familiare; dall'altro lato, si propone di inserire possibili correttivi all'attuale sistema di imposizione individuale, per rivedere quegli istituti, quali la detrazione per il coniuge a carico, che di fatto hanno disincentivato l'offerta di lavoro ed hanno portato alla situazione di sottoccupazione femminile, evidenziata anche dai dati dell'Eurostat.

La disposizione è, dunque indirizzata a rafforzare e dare una spinta all'occupazione femminile, in un Paese, come l'Italia in cui, come ci ricorda la stessa Commissione Finanze nella Relazione del 30 giugno 2021, i dati occupazionali afferenti al lavoro delle donne, specie dopo l'insorgenza della pandemia, risultano essere decisamente in calo.

Sotto questo profilo, la strada tracciata dalla riforma fiscale 2021 con l'attenzione manifestata verso le donne, non può che essere apprezzata ed accolta con favore, avendo posto l'accento su un problema di rilevanza nazionale, quale quello della sottoccupazione femminile, che non può più essere trascurato.

Attraverso la leva fiscale, con la rivisitazione, seppure in parte, delle politiche fiscali della famiglia, il Governo è stato dunque chiamato ad intervenire sul mercato del lavoro, strutturalmente caratterizzato da una bassa partecipazione femminile, per facilitare l'accesso al lavoro del secondo percettore di reddito, che viene generalmente individuato nella donna.

Tuttavia questa razionalizzazione, per quanto giustificata nelle sue motivazioni di fondo, potrebbe penalizzare alcune situazioni, sollevando dubbi sulla sua effettiva equità; il che, in sede di attuazione delle delega, potrebbe portare anche ad alimentare resistenze da parte della politica.

La proposta di riforma, come si evince anche dal contenuto della Relazione della Commissione Finanze, tiene infatti conto solo di un modello di famiglia tradizionale che si basa sullo schema moglie/marito.

Nella Relazione si specifica espressamente che il “*secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile*”, lasciando quasi intendere che non possano essere ipotizzati altri possibili ed eventuali fruitori dell'agevolazione oltre che la donna all'interno del nucleo familiare.

Il fatto che il disegno della legge delega della riforma fiscale abbia inteso fare riferimento al binomio moglie/marito sembrerebbe trovare, peraltro, conferma nella L. n. 46 del 1° aprile 2021, con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale³⁶.

Questa riforma si propone di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, soprattutto quella femminile ed in questo ambito la citata L. n. 46/2021 specifica che la riforma dovrà essere finalizzata ad eliminare “*i possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare*” (art. 1, co. 2, lett. b)).

Ciò premesso, posto che il compito che la riforma si propone è quello di tutelare la donna nell'ambito del nucleo familiare, non si può tuttavia

³⁶ Misura che, peraltro, secondo A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., «non può considerarsi strumento attuativo dei principi reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di tassazione della famiglia, né si amalgama con le caratteristiche proprie dell'IRPEF e la politica fiscale da perseguire per la sua riforma».

trascurare di considerare che, oggi, accanto alla famiglia tradizionale, esiste un modello differenziato di famiglia che può definirsi non tradizionale.

Il binomio famiglia/matrimonio non è l'unico esistente, dovendo tale schema confrontarsi necessariamente con altre realtà esistenti nel contesto sociale in cui viviamo, quali, ad esempio, l'esistenza di coppie di fatto, di coppie omosessuali, di *single* con figli o anche di famiglie allargate *post* divorzio.

“Leggendo” la norma del disegno di legge delega in commento alla luce delle considerazioni espresse dalla relazione del 30 giugno 2021 – secondo cui, il «secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile» si rischia, di fatto, di circoscrivere la portata della norma ad un campo assai limitato che non tiene conto delle diverse stratificazioni che esistono nella nostra società e che sono, all'attualità, realtà meritevoli di attenzione al pari della famiglia tradizionale.

12. Considerazioni critiche

Se dunque è da accogliere con favore l'attenzione manifestata dal Legislatore della riforma al secondo percettore di reddito e sebbene non vi siano dubbi che ciò che pare essere impellente è la questione della sottoccupazione femminile, si ritiene che la riforma, così come sopra ipotizzata, pur rappresentando una lodevole soluzione alternativa al modello di tassazione differenziata per genere – che, come rilevato, presenterebbe evidenti ostacoli costituzionali – ha alcuni punti deboli e lascia adito a qualche perplessità.

La critica che si muove è che il modello proposto nel disegno di legge delega richiede necessariamente l'esistenza di una famiglia e del binomio uomo/donna, formatosi a seguito e per effetto del matrimonio, e non considera tutte le variabili qualitative ad oggi esistenti rispetto alla famiglia tradizionale.

Attraverso la riforma dell'imposizione personale sui redditi si potrebbe cogliere l'opportunità di “superare” la rigidità degli schemi vigenti ed introdurre un fisco più “a misura”, che tenga effettivamente conto di quelle che sono le reali esigenze dell'individuo.

L'auspicio è che i decreti attuativi che dovranno rivedere la struttura dell'Irpef e prevedere, in attuazione della legge delega, l'introduzione di una tassazione agevolata in caso di ingresso al lavoro, possano essere l'occasione per ridisegnare un sistema organico di tassazione individuale del reddito, che vada oltre la posizione della donna quale secondo percettore di reddito e coinvolga una più ampia eterogeneità di fruitori, secondo un modello perequativo e di equità che tenga conto di tutte le variabili qualitative esistenti anche al di fuori dello schema della famiglia tradizionale.

13. Altre disposizioni del disegno di legge delega esaminate nella prospettiva di genere

La prospettiva di genere nell'esame dell'impatto concreto delle misure fiscali non può e non deve essere certo ritenuta l'unica possibile e neanche quella da privilegiare in termini assoluti. Si è visto da un lato che anche in tale prospettiva vengono caldeggiate soluzioni che, sebbene niente affatto pacifiche, trovano largo sostegno pure in una prospettiva più generale, e principalmente quella di una maggiore (o comunque di una non riduzione della) progressività dell'imposizione e di un maggiore (o comunque non minore dell'attuale) peso dell'imposizione diretta rispetto a quella indiretta sui consumi. È parimenti vero, dall'altro, che diversi e rilevanti interessi pubblici sociali possono interferire con scelte fiscali orientate alla neutralità sostanziale di genere della tassazione. Né infine va trascurata la posizione, che trova anch'essa consenso, di chi ritiene che la struttura delle singole imposte, ed in particolare di quelle indirette, non debba e non possa essere influenzata da fattori valoriali esogeni.

Con questa doverosa premessa e con la consapevolezza della evidenziata relatività si esamineranno qui di seguito, sinteticamente, altre disposizioni contenute nel disegno di legge delega per la riforma fiscale alla luce dei temi sopra evidenziati attinenti la discriminazione fiscale di genere.

13.1 L'imposta duale

L'art. 2 del d.d.l. delega per la riforma fiscale reca i principi e i criteri direttivi concernenti la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, di cui si prevede la progressiva e tendenziale evoluzione verso un modello duale, che preveda:

- 1) l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale anche nel mercato immobiliare, e ai redditi derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli cui si applica l'imposta sul reddito delle società (Ires) (comma 1, lett. a), n.1);
- 2) l'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpéf) ai redditi diversi da quelli indicati nel periodo precedente secondo i principi indicati dalla successiva lettera b).

Il comma 1 della lettera b) dispone che la revisione del sistema dell'imposizione personale sui redditi delle persone fisiche deve garantire il rispetto del principio della progressività dell'imposta.

In questo modo si vorrebbe “istituzionalizzare” un sistema che ha come obiettivo l’attuazione di un “modello compiutamente duale” caratterizzato da una imposizione uniforme dei redditi derivanti dall’impegno di capitale, che si affianca alla tassazione progressiva dei redditi da lavoro.

Sebbene tale scelta di adottare un sistema di tassazione duale, con conseguente sottrazione dei redditi di capitale allo schema della progressività, non sembrerebbe porsi in contrasto con il principio dell’art. 53, comma 2, Cost., in quanto quest’ultimo si riferisce al sistema tributario nel suo complesso e non ai singoli tributi³⁷, non si può però trascurare di rilevare come esso potrebbe, comunque, lasciare adito a dubbi di equità orizzontale, ovvero del rispetto del principio secondo il quale due redditi di pari importo ma di diversa natura dovrebbero pagare lo stesso ammontare di imposta.

La domanda che ci si pone, invero, è per quale motivo la progressività dovrebbe valere per i soli redditi di lavoro e non dovrebbe invece essere garantita anche per quelli derivanti dall’impiego del capitale.

A tali perplessità si affiancano, per restare allo spirito del presente contributo, quelle connesse all’impatto che un simile sistema fiscale produrrebbe nel solco delle discriminazioni di genere.

Appare rilevante come già nel 2017 il Parlamento UE, nella proposta di risoluzione sulla parità di genere e sulle politiche fiscali dell’Unione europea (2018/2095(INI)) abbia sottolineato che «*i cambiamenti regressivi nella tassazione del lavoro, delle società, dei consumi e della ricchezza che hanno interessato gli Stati membri negli ultimi decenni hanno comportato un indebolimento del potere redistributivo dei sistemi fiscali e contribuito alla tendenza delle crescenti disparità di reddito*» e che «*tale cambiamento strutturale nella tassazione ha portato a uno spostamento dell’onere fiscale sui gruppi a basso reddito, e quindi soprattutto sulle donne, a causa dell’iniqua distribuzione del reddito tra donne e uomini, della scarsa presenza femminile tra i percettori dei redditi più alti, degli indici di consumo al di sopra della media per le donne per quanto riguarda i beni e i servizi di base e della quota relativamente elevata di redditi da lavoro, nonché della ridotta percentuale di redditi da capitale, nel reddito complessivo delle donne*»³⁸.

³⁷ Cfr. Corte Cost., sent. 4 maggio 1995 n. 143.

³⁸ Cfr. Dipartimento tematico C del Parlamento europeo, *Gender equality and taxation in the European Union (Parità di genere e fiscalità nell’Unione europea)*, 2017.

13.2 L'IVA

L'art. 4, lett. a), del d.d.l. delega per la riforma fiscale prevede di «razionalizzare la struttura dell'imposta sul valore aggiunto con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote allo scopo di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, contrastare l'erosione e l'evasione, aumentare il grado di efficienza in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta».

Il riferimento alla disciplina UE è, specificamente, alla proposta di direttiva COM/2018/020 Final del Consiglio del 18 ottobre 2018; in base a tale proposta si consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nella individuazione dei beni da assoggettare ad aliquote ridotte anche inferiori al 5% (compreso lo 0%), ferma restando l'applicazione di un'aliquota media ponderata del 12%.

Quanto al peso delle discriminazioni di genere legate specificamente³⁹ all'IVA, la Relazione del Parlamento UE ha evidenziato⁴⁰ una maggiore propensione del genere femminile all'acquisto di beni e servizi dedicati alla cura della persona, alla sanità, ecc. Sotto questo profilo, quindi, la proposta di modifica della Direttiva sembra andare nel senso auspicato, attribuendo agli Stati membri una maggiore discrezionalità nell'applicazione di aliquote ridotte⁴¹.

Si deve tuttavia rilevare che la politica UE sul punto non fornisce indicazioni univoche: ed infatti, la recente *Communication on Business Taxation for the 21st Century* (COM (2021) 251 Final) ha consigliato di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere gli obiettivi distributivi desiderati: ciò sulla base dell'assunto – che si è visto emergere di frequente anche con riferimento alla tassazione di genere – che idonee politiche di sostegno ai soggetti meritevoli meglio possono essere ottenute mediante misure non fiscali mirate.

13.3 Le accise

L'art. 4, lett. b), del d.d.l. delega per la riforma fiscale prevede di «adeguare in coerenza con l'European Green Deal e la disciplina europea armo-

³⁹ E a prescindere dal tema generale del *mix* impositivo, su cui v. oltre la nota 34.

⁴⁰ V. sopra nota 11.

⁴¹ Va peraltro osservato che in Italia l'ammontare della base imponibile assoggettata ad aliquote IVA ridotte è già quasi il doppio della media degli altri Paesi UE.

nizzata dell'accisa, le strutture e le aliquote della tassazione indiretta sulla produzione e sui consumi dei prodotti energetici e dell'energia elettrica, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili».

Il riferimento esplicito all'*European Green Deal* e quello, implicito, alla nuova Direttiva UE sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE) ancora da emanare dopo tanti anni di gestazione, indica la volontà del Legislatore di passare dall'attuale sistema delle accise ad un sistema nuovo, in cui la misura delle accise sia influenzata, ovviamente in aumento, dalle caratteristiche inquinanti del prodotto colpito.

Attualmente, sulla base della vigente Direttiva 2003/96/CE, la misura del tributo sui prodotti energetici è fissata del tutto indipendentemente dalle caratteristiche in termini di emissioni nocive. Laddove, nel nostro ordinamento, sono previste delle agevolazioni, queste hanno l'obiettivo di agevolare determinati settori produttivi, quali l'agricoltura e la pesca, e non di promuovere consumi virtuosi in termini ambientali. Ciò comporta che proprio nel settore delle accise si annoverano i più rilevanti Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) secondo la catalogazione del Ministero dell'Ambiente, consistenti in riduzioni di imposta favore di consumi o produzioni nocivi sotto il profilo ambientale.

La modifica della Direttiva inciderà sulla struttura della tassazione, che sarà basata sul contenuto energetico dei prodotti e dell'elettricità anziché, come nel testo vigente, sui relativi volumi quantitativi e tenendo conto della relazione tra il trattamento fiscale delle varie fonti di energia e le relative prestazioni ambientali.

Nel momento attuale, l'incontrollato aumento dei prezzi delle fonti energetiche fossili frappone insormontabili ostacoli all'adozione di misure dirette ad aumentare il carico delle accise sui prodotti energetici ambientalmente dannosi: anzi, ha richiesto misure emergenziali di riduzione del prezzo dell'energia per le famiglie e per le imprese energivore. E, va anche osservato, volendo istituire una graduatoria tra le poste in gioco, la tutela dell'ambiente riveste senza dubbio un'importanza di gran lunga maggiore rispetto alla (peraltro difficilmente quantificabile) discriminazione fiscale implicita derivante dalla maggiore propensione del genere maschile ai consumi inquinanti⁴² in un ordinamento, come è attualmente il nostro, in cui il

⁴² V. sopra par. 6.

peso delle accise non dipende dalle emissioni ricollegabili alla fabbricazione e all'uso dei prodotti energetici.

Si deve evidenziare, tuttavia, che l'attesa riforma della Direttiva e la conseguente modifica della struttura delle accise cui il d.d.l. delega fa riferimento costituirebbero sotto i due aspetti qui considerati una soluzione *win-win*⁴³.

⁴³ Perlomeno sotto il profilo discriminatorio qui in esame. Resta naturalmente in piedi il tema del *mix* impositivo, che emerge costantemente, anche in sede internazionale, in relazione all'ipotizzato aumento delle accise (così come del resto dell'IVA), e cioè il fatto che l'aumento del gettito che così si realizza dovrebbe essere destinato a diminuire il peso dell'imposizione sul lavoro, rendendo complessivamente meno progressivo il sistema fiscale (cosa che, come si è visto, viene ritenuta non desiderabile nell'ottica della riduzione della discriminazione di genere). Si noti, al riguardo, che la precedente, non attuata, delega per la riforma delle accise contenuta nell'art. 15, l. n. 23/2014 prevedeva che, nel perseguimento del principio del doppio dividendo, l'aumento del gettito di tali imposte dovesse andare a riduzione dell'imposizione sul lavoro generato dalla *green economy* (che peraltro, come rileva lo studio del FMI è appannaggio prevalentemente del genere maschile).

La pubblicazione degli articoli proposti a Studi Urbinati
è subordinata alla valutazione positiva di due *referees* che esaminano gli articoli
secondo il procedimento di *peer review* e con il sistema del *double blind*.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

ISSN 1825-1676
(Online) ISSN 2464-9325