

Come i sistemi fiscali gravano sul genere
femminile: *Gender Tax*, una proposta di inclusione
ed equità effettiva per colmare le disuguaglianze
implicite del nostro sistema tributario

Chiar.ma prof.ssa Livia Salvini

RELATORE

Chiar.mo prof. Giuseppe Molinaro

CORRELATORE

Marika Pirri 158203

CANDIDATO

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

CAPITOLO I

QUADRO EGUALITARIO - FISCALE DI GENERE E STUDI INTERNAZIONALI SUL TEMA

1.1. L'ONU PROMOTTRICE DELLA PARITÀ DI GENERE.....	11
1.1.1. <i>Agenda ONU 2030: obiettivi numero 4,5 e 10</i>	13
1.1.2. <i>La difficoltà di attuazione degli obiettivi da parte degli Stati</i>	16
1.2. UNA PRIORITÀ PER L'OCSE	18
1.3. PARITÀ DI GENERE E POLITICHE FISCALI NELL'UNIONE EUROPEA	20
1.3.1. <i>Indice europeo di uguaglianza di Genere (EIGE) e Gender Budgeting Europeo</i>	25
1.4. GLI EFFETTI DELLA POLITICA FISCALE-PREVIDENZIALE SULLE DIFFERENZE DI GENERE NEL REDDITO (IZA)	31
1.5. L'INTERAZIONE DELLA POLITICA FISCALE CON LA PARITÀ DI GENERE: IL WORKING PAPER SU GENDERED TAXES DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE	34
1.6. L'IMPATTO DELL'EVASIONE ED ELUSIONE FISCALE SULL'UGUAGLIANZA DI GENERE.....	36
1.7. COME IL COVID-19 HA AMPLIFICATO IL DIVARIO	38
1.8. UN ACCENNO ALLA SITUAZIONE IN ITALIA	41

CAPITOLO II

SISTEMA FISCALE E GENDER GAP – ITALIA

2.1. CAPACITÀ CONTRIBUTIVA, UNIVERSALITÀ DELLA TASSAZIONE E PROGRESSIVITÀ QUALI PRINCIPI CARDINE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO.....	50
2.1.1. <i>L'imposta sul reddito delle persone fisiche</i>	57
2.2. LA TASSAZIONE DEL REDDITO FAMILIARE	65

2.2.1. <i>I sussidi a sostegno delle famiglie</i>	74
2.2.2. <i>Le donne quali seconde percettori di reddito e i disincentivi al lavoro per le stesse</i>	81
2.3. IL CONDIZIONAMENTO STORICO-CULTURALE DEI COMPITI E L'ERRATA DISTRIBUZIONE DEL LAVORO ALL'INTERNO DELLA FAMIGLIA.....	85
2.3.1. <i>Il confronto con il modello svedese</i>	91
2.4. STRATEGIE DI GENERE A LIVELLO NAZIONALE.....	93

CAPITOLO III

LA TASSAZIONE DI GENERE COME POSSIBILE SOLUZIONE CONCRETA AL DIVARIO ED I SUOI PRESUNTI RISVOLTI

3.1. IL MODELLO ICHINO-ALESINA	99
3.2. GLI EFFETTI DELLA GBT SUL SISTEMA FISCALE ITALIANO.....	105
3.3. I LIMITI ALLA TASSAZIONE DIFFERENZIATA PER GENERE.....	108
3.4. PROBLEMI DI INCOSTITUZIONALITÀ: IL RISPETTO DEGLI ARTICOLI 3 E 53 DELLA COSTITUZIONE	111
3.5. POSSIBILI ALTERNATIVE ALLA TASSAZIONE DIFFERENZIATA	119
3.6. IL DIVERSO IMPATTO DELL'IVA SUL GENERE FEMMINILE	123
3.6.1. <i>L'esenzione o la riduzione dell'Iva per alcuni tipi di prodotti: esempi di tassazione differenziata in Italia, la "Tampon Tax"</i>	127
3.6.2. <i>Tassazione differenziata per le donne in alcuni corsi di laurea all'università di Bari Aldo Moro</i>	132

CONCLUSIONI:.....132

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:.....139

INTRODUZIONE

Il presente elaborato analizza il tema delle disparità di genere tracciandone una visione sotto differenti punti di vista sia a livello italiano che europeo e mondiale.

Scopo del seguente studio è quello di dimostrare, dopo aver offerto una panoramica generale sulla situazione corrente, il fatto per cui le donne siano considerate effettivamente come il genere economicamente sfavorito e come le misure fiscali abbiano un impatto sostanziale differente tra i due sessi, proprio in relazione alle diverse caratteristiche economiche, sociali e fisiche delle stesse oltreché ad una sbagliata concezione culturale, il che comporta che anche lo stesso sistema fiscale possa essere in grado di generare delle discriminazioni, le quali possono essere esplicite o implicite.

Affermare di raggiungere una condizione di equilibrio paritario tra i due sessi significa anzitutto arginare una serie di fenomeni da sempre presenti all'interno della mentalità degli individui: significa eliminare ogni forma di discriminazione contro il genere femminile, facendo sì che lo stesso possa pienamente evolversi e che le donne possano realizzarsi lavorativamente e culturalmente; significa promuovere e permettere la loro piena partecipazione alla vita pubblica ed economica, alle cariche di vertice e alle posizioni di *leadership*, riconoscendone le loro risorse e i loro diritti giuridici.

Uno dei principali problemi a livello mondiale per cui ancora oggi non si riesce a raggiungere un'effettiva parità, riguarda proprio la sbagliata concezione della donna, il che è dovuto soprattutto al condizionamento storico-culturale per cui, nonostante le varie battaglie ed i progressi raggiunti, tutt'ora risulta essere ancora insito un pensiero "discriminatorio" nei confronti della stessa per quanto riguarda compiti e ruoli sociali.

Si vedrà come è dal 1995, al termine della quarta conferenza ONU sulle donne, che 198 governi di tutto il mondo si sono impegnati ad adoperarsi per la parità di genere adottando la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino, all'interno della quale veniva fatta presente la necessità di analizzare le politiche e i programmi in materia economica e fiscale per individuare come questi incidono sulla discriminazione e sulla povertà femminile. Di recente impulso è poi l'Agenda ONU 2030, ossia un programma d'azione che definisce la parità di genere non soltanto come un diritto umano fondamentale, ma come una condizione necessaria per un mondo prospero, sostenibile e pacifico, prevedendo in particolare a riguardo

l'obiettivo n. 5.

L'uguaglianza tra uomini e donne rappresenta, come si avrà modo di vedere, uno dei principi fondamentali sanciti dal diritto comunitario che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata riconosciuta tra i valori fondanti dell'Unione Europea; è anche per questo che, sotto la spinta della stessa Unione sono stati compiuti una serie di passi in avanti che hanno portato il problema della disparità di genere ad essere concretamente analizzato tramite strumenti effettivamente validi (anche se non sufficienti), quali, ad esempio, il *bilancio di genere*, tramite il quale si vuole mirare ad una valutazione e ristrutturazione delle entrate ed uscite pubbliche in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne vengano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini.

L'elaborato ha voluto poi affrontare i diversi problemi che ostacolano le donne all'ingresso o alla permanenza nel mercato del lavoro, uno dei temi cruciali nel nostro Paese: le donne spesso si trovano ancora oggi nella spiacevole condizione di dover affrontare dei disincentivi economici per ciò che riguarda la loro partecipazione alla forza lavoro proprio perché l'organizzazione del sistema fiscale e delle prestazioni sociali presenti influiscono sia sulla decisione di partecipare attivamente, sia sul numero di ore da dover impiegare nello stesso. Dunque, questo risulta essere un problema ormai diffuso e conosciuto, dovuto oltre che a motivi legati alla cultura, anche e soprattutto per motivazioni riguardanti la perdita di alcuni benefici fiscali, il che porta le donne a scegliere, a parità di gettito, di restare a casa e occuparsi pienamente della vita familiare, magari beneficiando anche di alcuni redditi a sussidio presenti nel nostro paese, quale ad esempio il reddito di cittadinanza.

In una situazione di instabilità quale quella corrente, poi, gli effetti della pandemia da Covid-19 hanno peggiorato il quadro che stava avanzando e così tutta l'Europa ha subito un complessivo rallentamento rispetto agli anni precedenti. La crisi sanitaria, infatti, sembra aver portato alla luce le carenze nei sistemi di salute pubblica, oltre che nel resto degli ambiti, costringendo sempre più le donne a rinunciare al proprio lavoro retribuito per occuparsi dei servizi di cura a casa.

È a seguito di quanto sarà analizzato e degli scarsi risultati ottenuti concretamente fino ad oggi che verrà proposta la *Gender Tax*, una tassazione differenziata per genere e consistente in aliquote inferiori sul reddito da lavoro percepito dalle donne: una proposta che, oltre ad incrementare la forza lavoro femminile, sarebbe capace nel lungo periodo di ribaltare la situazione oggi esistente all'interno della famiglia,

provocandone una divisione dei compiti più equilibrata.

L'elaborato affronta l'argomento in tre capitoli.

Il primo capitolo offre un quadro egualitario – fiscale di genere, affrontando una serie di studi e di obiettivi sul tema che sono stati posti dai vari organismi a livello sovranazionale.

Il secondo capitolo è dedicato al sistema tributario italiano ed ai *Gap* esistenti nel nostro Paese, evidenziando una serie di discriminazioni implicite che rendono doveroso il ricorso ad una riforma fiscale diretta essenzialmente alle donne.

Il lavoro si conclude con un terzo capitolo che propone una soluzione concreta, ossia la *Gender Tax*, riportando una serie di risultati pervenuti da alcuni studi sul tema e chiarendo la questione di costituzionalità della proposta stessa.

Un'analisi conclusiva ripercorre, infine, i principali temi trattati nell'elaborato evidenziandone gli aspetti salienti.

**QUADRO EGUALITARIO – FISCALE DI GENERE E STUDI
INTERNAZIONALI SUL TEMA**

CAPITOLO I

QUADRO EGUALITARIO - FISCALE DI GENERE E STUDI INTERNAZIONALI SUL TEMA

SOMMARIO: **1.1** L'ONU promotrice della parità di genere. – **1.1.1** Agenda ONU 2030: obiettivi numero 4, 5 e 10. – **1.1.2** La difficoltà di attuazione degli obiettivi da parte degli Stati. – **1.2** Una priorità per l'OCSE. – **1.3** Parità di genere e politiche fiscali nell'Unione Europea. – **1.3.1** Indice Europeo di uguaglianza di genere (EIGE) e *Gender Budgeting* Europeo. – **1.4** Gli effetti della politica fiscale-previdenziale sulle differenze di genere nel reddito (IZA). – **1.5** L'interazione della politica fiscale con la parità di genere: il *working paper* su Gendered Taxes del Fondo Monetario Internazionale. – **1.6** L'impatto dell'evasione ed elusione fiscale sull'uguaglianza di genere. – **1.7** Come il COVID-19 ha amplificato il divario. – **1.8** Un accenno sulla situazione italiana.

1.1. L'ONU promotrice della parità di genere

La parità di genere è un tema ormai presente da diversi anni all'interno dei vari sistemi Internazionali e varie sono state e continuano ad essere le politiche per realizzare tale parità nei rispettivi Paesi.

Partendo dagli albori, è opportuno menzionare una delle prime dichiarazioni che rappresentano un passo in avanti per l'affermazione di alcuni diritti delle donne. L'11 Settembre del 1995, al termine della quarta conferenza ONU sulle donne, 198 governi di tutto il mondo, compresi gli Stati membri dell'Unione Europea e la stessa Unione, si sono impegnati ad adoperarsi per la parità di genere, adottando la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino, considerate come il quadro politico più completo a livello Mondiale per i diritti delle donne, all'interno della quale, fin dalla sua sottoscrizione, veniva fatto presente ai Governi la necessità di analizzare le politiche ed i programmi in materia economica e fiscale, per andare ad individuare come questi incidono sulla discriminazione e sulla povertà femminile. Allo stesso modo, sottolineava un'insufficiente attenzione alle esigenze femminili nei sistemi di tassazione e di welfare raccomandando la redazione di bilanci pubblici di genere¹.

Nell'aprile del 2018, l'ONU ha pubblicato un *paper*² che sviluppa quei temi³ già presenti all'interno della Dichiarazione di Pechino. In particolare, il documento,

¹ Tema che sarà approfondito nel prosieguo di tale Capitolo.

² *Gendered, taxation and equality in developing countries – issues and policy recommendations* – KATHLEEN A. LAHEY – April 2018.

³ In questa occasione, analizzeremo solo alcuni dei temi presenti. Altri, verranno richiamati nel prosieguo di tale elaborato.

esamina gli effetti di genere della tassazione e delle relative politiche fiscali all'interno di un quadro che contiene ed integra tre prospettive critiche: le continue disuguaglianze esistenti legate alle donne, i nuovi impegni globali per porre fine alla povertà ed a tutte le forme di discriminazione e la possibilità di spostare le priorità delle politiche fiscali sull'uguaglianza di genere. Possiamo innanzitutto affermare come, in questo lasso di tempo appena evidenziato, è stata prestata una maggiore attenzione sul come le leggi fiscali influenzano la vita delle donne, tramite aspettative sociali e stereotipi di genere all'interno della società. Le leggi fiscali rappresentano la spina dorsale dei governi nazionali indirizzando le entrate, ed il mancato rispetto, in tali leggi, dell'uguaglianza di genere, effettivamente pregiudica i progressi che sul tema possono essere perseguiti attraverso la spesa pubblica o attraverso altri programmi.

A detta di tale *paper* su menzionato, in primo luogo, i governi dovrebbero concentrarsi principalmente sull'austerità fiscale per promuovere la crescita, sforzandosi di aumentare la maggior parte delle loro entrate delle imposte progressive (imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società), diminuendo dunque la tendenza dei Paesi a ridurre il peso delle imposte sul reddito ed incrementando, al contrario, le imposte sul consumo (le quali gravano maggiormente sulle donne e quindi manifestano effetti discriminatori di genere). In conclusione, secondo tale *paper*, dovrebbero essere privilegiati - anziché come sovente accade ed appena descritto fenomeni di sistemi di tassazione scarsamente progressivi - sistemi progressivi che possano sostenere la spesa fiscale incrementando il peso delle imposte sul reddito individuale e societario.

In secondo luogo, tutti i tipi di imposte ed esenzioni dovrebbero essere calcolati e basati su base individuale, proprio per rispettare il principio del diritto delle donne alla piena personalità giuridica fiscale ed in terzo luogo, dovrebbe cessare l'uso crescente di speciali incentivi fiscali, i quali devono essere sostituiti con programmi di spesa diretta. Infine, i sistemi fiscali dovrebbero essere monitorati su una transnazionale base comparativa, per stabilire se gli stessi promuovono effettivamente o meno l'uguaglianza di genere; analisi che viene effettuata mediante appositi strumenti, quali il bilancio di genere, e che rappresenta un elemento essenziale per l'integrazione, permettendo allo stato di distribuire ed impiegare in maniera più efficiente ed efficace possibile le risorse a propria disposizione.

Degna di menzione è poi la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), la quale, insieme ad altre, ha gettato

importanti basi per comprendere come le dimensioni politico-sociali, economiche e legali devono essere cambiate per eliminare ogni forma di discriminazione implicita ed esplicita contro le donne, promuovendo al contrario un'uguaglianza piena soprattutto in relazione alle numerose leggi fiscali che interessano molti aspetti della vita. L'articolo 1⁴ di tale convenzione è rappresentativo del significato attribuito all'espressione "discriminazione contro le donne", importante in quanto garantisce che gli Stati adottino tutte le misure appropriate per rettificare qualsiasi disuguaglianza di genere in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata.

Inoltre, la CEDAW, impone ai governi l'obbligo di prendere qualsiasi misura, purché la stessa sia appropriata a garantire il pieno sviluppo e avanzamento delle donne, facendo rispettare tutti gli impegni finanziari, materiali, sociali economici e politici che in tale convenzione vengono enunciati, ovvero una sostanziale equità in termini di guadagni, redditi ecc.

1.1.1. Agenda ONU 2030: obiettivi numero 4,5 e 10

Una società sostenibile da ogni punto di vista, che sia ambientale, sociale o economico, si fonda sull'abolizione di ogni pregiudizio esistente e senz'altro la disparità di genere rappresenta uno di questi, difficile da rimuovere. È anche per questo che nel settembre del 2015 i governi di 193 Paesi membri dell'ONU, tra cui l'Italia, hanno sottoscritto un programma d'azione riguardante persone, pianeta e prosperità, denominato "*agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*", per garantire, insieme, un presente ed un futuro migliore al nostro pianeta. La parità di genere, infatti, viene definita dall'ONU non soltanto come un diritto umano fondamentale, ma come una condizione necessaria per un mondo prospero, sostenibile e pacifico. Tale programma prevede 17 obiettivi⁵, i *sustainable development goals*, articolati in 169 *target*, i quali hanno avuto seguito a partire dal 2016 e dovranno essere raggiunti

⁴ Ai fini della presente Convenzione, l'espressione "discriminazione contro le donne" indica ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore.

⁵ Questi obiettivi di sviluppo sostenibile rappresentano un invito all'azione di tutti i paesi per promuovere la prosperità dei paesi nel rispetto e nella protezione del pianeta. Gli stessi riconoscono che la fine della povertà deve andare di pari passo con strategie che costruiscono la crescita economica e affrontano una serie di bisogni sociali, tra cui istruzione, salute, protezione sociale e opportunità di lavoro, affrontando allo stesso tempo il cambiamento climatico e la protezione dell'ambiente.

entro il 2030. Si tratta di obiettivi comuni agli Stati firmatari, che, come tali, riguardano tutti i Paesi e gli individui. Tra questi, i più importanti sono rappresentati da: la lotta alla povertà, il contrasto al cambiamento climatico e la parità di genere.

“La nuova agenda è una promessa da parte dei *leader* a tutte le persone in tutto il mondo. È un’agenda per le persone, per sradicare la povertà in tutte le sue forme, un’agenda per il pianeta, la nostra casa” (Ban Ki-moon)⁶.

Vediamo che la stessa si basa su cinque concetti chiave, rappresentati da Persone, prosperità, pace, *partnership* e pianeta.

Fondamentale, è il riferimento agli obiettivi numero 4, 5 e al numero 10, che centrano appieno il tema da noi affrontato sulla parità di genere.

Il primo che tra questi ci accingiamo ad analizzare è il numero 4, che riguarda l’istruzione di qualità, facendo in particolare riferimento ad una serie di dati e percentuali che ci pervengono. Infatti, oltre il 60% di 103 milioni di giovani che non sanno leggere e scrivere, sono donne. Un dato preoccupante e significativo che riflette la situazione di alcuni Paesi in particolare. Questo obiettivo, dunque, merita menzione proprio perché pone l’istruzione come base fondamentale per migliorare la vita degli individui e raggiungere lo sviluppo sostenibile, figurandone al suo interno la garanzia che entro il 2030 venga eliminata la disparità di genere nell’istruzione e venga garantito a tutti un accesso equo per ogni livello di formazione ed istruzione.

A porsi come obiettivo fondamentale per arginare le differenze di genere è però l’obiettivo numero 5⁷, “raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e ragazze”.

La parità di genere è dunque il quinto obiettivo dell’agenda 2030, *Goal* che incardina una serie di significati e di condizioni preliminari e necessarie affinché lo stesso possa essere raggiunto. Affermare di raggiungere la condizione sopra menzionata, significa anzitutto arginare una serie di fenomeni da sempre presenti all’interno della mentalità degli individui e, nel complesso, dei Paesi in cui tutt’ora viviamo. Per questo possiamo dire che tale obiettivo ingloba in sé una serie di condizioni necessarie e preliminari. Raggiungere la parità di genere significa innanzitutto eliminare ogni forma di discriminazione contro il genere femminile, facendo sì che lo stesso possa pienamente evolversi e che le donne possano realizzarsi lavorativamente

⁶(Ban Ki-moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite).

⁷ In particolare, estrapoliamo due punti essenziali da questo obiettivo quali il 5.A che espressamente prevede di avviare riforme per dare alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche così come alla titolarità e al controllo della terra e altre forme di proprietà, ai servizi finanziari, eredità e risorse naturali, in conformità con le leggi nazionali” ed il punto 5.C. che prevede di adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l’emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli.

e culturalmente; significa promuovere e permettere la loro piena partecipazione alla vita pubblica ed economica, alle cariche di vertice e alle posizioni di *leadership*, riconoscendone le loro risorse e i loro diritti giuridici.

Tante volte abbiamo sentito parlare di questi argomenti, ormai diventati nel corso degli anni *slogan* comuni, ma raggiungere l'effettiva parità non significa soltanto questo: significa andare più a fondo, significa entrare nelle case dei cittadini e stravolgere alcune mentalità che sono tutt'ora ancorate al passato, significa incoraggiare una piena condivisione delle responsabilità in famiglia, una corretta redistribuzione dei compiti all'interno della stessa, ed inoltre significa dare valore al lavoro non retribuito. Tale obiettivo ingloba tutto quanto appena detto, prevedendo inoltre, l'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne.

Con riferimento in particolare al contesto del nostro paese, tra il 2010 e il 2019 l'andamento italiano relativo al *Goal 5* è risultato essere positivo, soprattutto per la rappresentanza delle donne nei consigli Regionali e nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa. Lo stesso, invece, non si può dire per il 2020 e il 2021, dove il rapporto ASviS⁸, ci mostra che durante il primo vi sia stata una diminuzione del tasso di occupazione femminile sceso al disotto della media UE, mentre il 2021 è stato un anno lento per *l'empowerment* femminile, dovuto anche alla pandemia che ha aggravato i *gap* strutturali del nostro paese. Con riferimento al 2022, l'istantanea di genere relativa ai progressi sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, prevede la necessità di ulteriori 286 anni per colmare le lacune nelle tutele legali e rimuovere le leggi discriminatorie, in base all'attuale tasso di cambiamento e alla lentezza con cui gli stati continuano a muoversi.

Altro importante obiettivo, relativo al tema da noi analizzato, è il numero 10, riguardante la riduzione dell'ineguaglianza all'interno e fra le Nazioni. Con riguardo a tale obiettivo, di notevole importanza sono i punti 10.2 (promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti a prescindere dal sesso, disabilità razza, etnia, origine, religione, stato economico), 10.3 (assicurare pari opportunità e ridurre le diseguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito) e 10.4 (adottare pratiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza). In particolare, i traguardi da prendere in considerazione, tra quelli che lo stesso si pone, riguardano il

⁸ https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-and-gender-equality_b8177aea-en#page2, tale rapporto si basa sulle risposte che vengono date dai paesi ad un questionario diffuso dall'OCSE a tutti i membri dei G20/OECD.

potenziamento e la promozione dell'inclusione sociale a prescindere dai vari fattori quali la differenza di genere. Intende poi assicurare pari opportunità e ridurre le disegualianze abolendo quelle pratiche e leggi discriminatorie ed al contrario promuovendo azioni appropriate, come ad esempio la tassazione di genere, che analizzeremo nel corso di tale elaborato come possibile soluzione pratica.

Tutto questo deriva dalla presa di coscienza, avvenuta nell'ultimo decennio, capace di comprendere che la crescita economica, da sola, non basta per ridurre la povertà quando la stessa non è inclusiva e non coinvolge lo sviluppo sostenibile.

1.1.2. La difficoltà di attuazione degli obiettivi da parte degli Stati

Nonostante le varie politiche fiscali e gli obiettivi posti a livello Sovranazionale, il *gender gap* continua tutt'ora ad essere un fenomeno che, ancorché i progressi avanzati, resta presente.

In generale, gli effetti della pandemia da Covid-19 hanno peggiorato il quadro che stava avanzando e così, tra il 2019 e il 2020, tutta l'Europa ha subito un complessivo rallentamento rispetto agli anni precedenti. La crisi sanitaria, infatti, sembra aver portato alla luce le carenze nei sistemi di salute pubblica, oltre che nel resto degli ambiti.

Durante l'ultimo *High-level political forum* sullo sviluppo sostenibile, è stata posta particolare attenzione all'andamento di alcuni Goal, tra cui figura il numero 5 sulla parità di genere, ed è stato constatato come l'attuazione dell'Agenda 2030, sia stata messa a dura prova dalla pandemia, la quale, unita alla crisi climatica ed a quella relativa alla guerra in Ucraina, ha fatto perdere anni di progressi.

Nonostante questo, però, ci sono stati dei *Goal* in questi anni che sono riusciti a mantenere comunque un andamento positivo mentre altri, al contrario, hanno avuto un andamento negativo ed altri ancora sono rimasti stazionari⁹.

Analizzando brevemente la situazione mondiale, tramite l'istantanea di genere dell'anno 2022, in particolare possiamo notare come gli sforzi compiuti sino ad ora non sono sufficienti per arginare le troppe differenze ed i troppi pregiudizi tutt'ora presenti.

⁹ I goal che hanno mantenuto un andamento positivo sono stati i numeri 7,12 e 13. Quelli che hanno avuto un andamento negativo sono stati i numeri 1,3,10 e 17, mentre quelli che sono rimasti stazionari sono rappresentati dai numeri 2,4,5,8,9 e 16.

I dati più preoccupanti sono proprio quelli che riguardano l'obiettivo numero 5. Il *tracker* relativo all'anno di riferimento per tale obiettivo, infatti, rivela una regressione non poco preoccupante soprattutto per quanto riguarda l'emancipazione economica delle donne. Inoltre, possiamo affermare che i progressi compiuti fin ora, in tale ambito, saranno del tutto vani se non vengono abbattute nel più breve tempo possibile le barriere effettive esistenti in relazione alla parità di genere, quali le norme, le leggi e le pratiche discriminatorie tramite politiche effettive all'interno di ciascun paese.

Con particolare riferimento al nostro Paese, poi, a seguito dell'analisi condotta dall'Eurostat sui progressi e le criticità, risultiamo essere sotto la media UE in nove obiettivi dei diciassette previsti dall'Agenda 2030 e tra i dieci paesi peggiori in Europa soprattutto con riguardo a diverse materie quali un'istruzione di qualità, un lavoro dignitoso, la riduzione delle disuguaglianze, l'acqua pulita, la pace e la giustizia. Il rapporto SDGS 2021¹⁰ rappresenta le misure statistiche relative al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi dell'agenda 2030 e per ciò che a noi interessa in tale elaborato, facciamo riferimento a tre obiettivi (sui diciassette) precedentemente presi in considerazione.

Partendo dall'analisi del primo tra questi, ovvero il numero 4, nell'anno educativo 2020, il 27% dei giovani possiede una laurea ed il 34,3 % di questi sono donne, un dato che dimostra una certa stabilità negli anni, ma che resta comunque tra i più bassi d'Europa.

Per quanto riguarda, invece, l'obiettivo numero 5, vediamo che il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra i 25-49 anni è in diminuzione rispetto agli anni precedenti, dato che, ovviamente incute ancora un sacco di diffidenza, così come la ripartizione delle cure domestiche che continua ad essere a sfavore delle donne con un indice di asimmetria nel lavoro familiare del 62,8% (valore superiore al 50% che rappresenterebbe, invece, l'equa distribuzione tra i sessi). Tassi di percentuale altissimi riguardano poi la violenza sulle donne e sugli omicidi delle stesse perlopiù in ambito domestico; nel 2020 più di 49 donne ogni 100.00 si sono rivolte al numero verde perché vittime di violenza, mentre nel 2019 erano state circa 28.

Con riferimento al goal numero 10, invece, indichiamo solo il dato relativo al reddito disponibile lordo delle famiglie residenti in Italia che subisce una flessione (-2,8%) meno intensa di quella delle attività produttive, beneficiando delle politiche

¹⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/259898>.

economiche adottate dal governo per mitigare l'impatto della crisi.

Nel prosieguo di tale elaborato esamineremo, in concreto, la situazione relativa al nostro paese.

1.2. Una priorità per l'OCSE

La parità di genere resta uno dei temi fondamentali a livello Mondiale e per l'Ocse, la stessa, risulta essere una priorità.

Per monitorare i progressi compiuti dai governi nel promuovere l'uguaglianza di Genere, è stato istituito un portale, "*OECD Gender Data Portal*", che esplica dei risultati basati su strumenti analitici e affidabili ed esamina gli ostacoli oggi esistenti all'interno dei vari Paesi Ocse e non Ocse. Tale portale contiene indicatori che fanno luce sulle disuguaglianze di genere in vari ambiti quali l'istruzione, l'occupazione, imprenditorialità, salute, sviluppo e governance. Alla luce di tali indicatori, siamo in grado di stabilire, anno per anno, quanto siamo lontani dal raggiungere l'uguaglianza e dove è necessario intervenire per colmarla.

Tra le varie iniziative promosse dall'Ocse negli ultimi anni, di notevole importanza è un rapporto¹¹, il primo a livello transnazionale che analizza come i vari paesi considerano l'uguaglianza di genere all'interno della politica fiscale e come essi affrontano i pregiudizi impliciti ed espliciti dei propri sistemi; soffermandosi, inoltre, anche sull'impatto che la pandemia da covid 19¹² ha avuto sulla parità di genere.

Il rapporto sopracitato deriva dal risultato di un questionario diffuso dall'OCSE a 43 Stati membri sulla rilevanza, nelle rispettive politiche fiscali, di temi riguardanti la tassazione di genere.

Più nello specifico, innanzitutto rileva che l'uguaglianza di genere viene considerata nella progettazione della politica fiscale nella maggior parte dei Paesi oggetto di studio, e che circa la metà di essi hanno attuato alcune riforme specifiche per migliorarne l'esistente situazione di disparità.

La promozione dell'uguaglianza di genere è di fondamentale importanza non soltanto perché costituisce un obiettivo in materia di diritti umani, ma bensì perché il raggiungimento della stessa avrà degli impatti economici significativi sulle economie

¹¹ https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-and-gender-equality_b8177aea-en#page2, tale rapporto si basa sulle risposte che vengono date dai paesi ad un questionario diffuso dall'OCSE a tutti i membri dei G20/OECD.

¹² Tema di cui ci occuperemo nel prosieguo di questo capitolo al paragrafo.

dei paesi: economie inclusive in cui le donne partecipano pienamente, infatti, aumentano la produttività e rendono più competitivi i mercati del lavoro e l'incremento del tasso di occupazione femminile rappresenta un forte stimolo alla crescita del PIL, il che aumenterebbe l'economia globale del 35 %¹³.

Prima di analizzare i dati che emergono dal *report* su menzionato, un'importante premessa è costituita dal chiarimento di alcuni fenomeni che possono essere presenti all'interno dei sistemi fiscali di ogni Paese, quali i pregiudizi espliciti ed impliciti. Il pregiudizio esplicito si manifesta laddove le disposizioni fiscali di un determinato paese sono giuridicamente legate al genere, hanno un'origine interna al sistema tributario e sono rappresentati da alcune misure fiscali di favore espressamente riservate al genere maschile o da misure di sfavore espressamente dirette al genere femminile e viceversa; il pregiudizio implicito, al contrario, si verifica anche se il sistema fiscale è apparentemente neutrale e non distingue esplicitamente tra i due sessi. Per affrontarli, tali pregiudizi impliciti, è necessario guardare oltre l'apparente neutralità del sistema fiscale e valutare se l'impatto dello stesso abbia implicazioni diverse per uomini e donne. A differenza dei pregiudizi espliciti, i secondi, hanno la propria origine all'esterno dei sistemi fiscali e sono rappresentati da regole identiche per tutti i contribuenti, che però, in ragione di alcune peculiarità del genere femminile (economiche, sociali e fisiche), finiscono per attuare una discriminazione sostanziale in quanto le stesse non vengono prese in considerazione come dovrebbero. Dai dati che ci pervengono dal rapporto dell'Ocse, possiamo affermare come sono pochissimi i paesi che hanno notato all'interno dei propri sistemi fiscali dei pregiudizi espliciti, avendo invece per la maggior parte affermato che sono presenti dei pregiudizi impliciti.

Tra i 43 paesi protagonisti del questionario, la maggior parte di essi, come abbiamo già detto, reputa il tema dell'uguaglianza di genere importante e meritevole di essere perseguito. Con riferimento all'Italia, è asserito che la stessa si reputa favorevole all'attuazione di politiche o riforme fiscali dirette a promuovere l'equità di genere. Infatti, la legge di Bilancio del 2020, a seguito del bilancio di genere 2019, ha emanato numerose misure per le pari opportunità, tra cui il rinnovo di iniziative come l'assegno di nascita (bonus bebè), il bonus asilo nido, il prestito prepensionamento per le donne e il regime di prepensionamento con opzione per le donne.

Il nostro paese rientra tra quegli Stati che applicano l'imposta sul reddito delle

¹³ Secondo uno studio del Fondo Monetario Internazionale.

persone fisiche su base individuale anziché familiare, il che innanzitutto si traduce in un incoraggiamento nell'offerta di lavoro femminile e, in secondo luogo, costituisce il riflesso di un miglioramento per l'uguaglianza di genere in quanto non penalizza le donne. Per quanto riguarda poi, il lavoro di "analisi" e di valutazione dei pregiudizi esistenti all'interno dei vari paesi, emergono dei numeri poco soddisfacenti; infatti, soltanto 16 Paesi su 43 indicano di aver intrapreso tali analisi, e l'Italia risulta essere tra questi. A seguito di una richiesta parlamentare, infatti, la stessa viene condotta ad opera del Ministero dell'Economia, mediante il coinvolgimento di altri ministeri e in particolare con la collaborazione di università ed altre istituzioni accademiche.

Altro aspetto importante che tale *paper* affronta è quello dell'impatto che le tasse possono avere sul genere, che deve essere utilizzato e tenuto in considerazione come elemento centrale della progettazione delle politiche; in particolare viene fatto riferimento al bilancio di genere¹⁴ quale strumento politico capace di valutare l'impiego delle risorse in relazione alle entrate di ciascun paese.

In conclusione, dunque, vediamo come le risposte al sondaggio da parte dei vari paesi evidenziano gradi di priorità diversi in relazione all'uguaglianza di genere nella progettazione delle proprie politiche fiscali. I dati indicano una serie di obiettivi per il lavoro futuro, tra queste la preferenza comune è quella di considerare l'impatto sull'equità di genere del credito di imposta o delle disposizioni sugli sgravi fiscali. La maggior parte degli Stati, poi, ha posto l'attenzione su alcune azioni come la riforma del sistema dei crediti di imposta e delle detrazioni fiscali.

1.3. Parità di genere e politiche fiscali nell'Unione Europea

L'Unione Europea, promotrice di diverse politiche fiscali contenenti tale tema, costituisce oggi un importante pilastro ed una forte spinta per gli Stati membri. È bene, dunque, soffermarci su alcuni punti cruciali del sistema Europeo, con riferimento ad alcuni importanti articoli che costituiscono il fondamento e la base per le previsioni attuative di siffatto fenomeno.

L'uguaglianza tra uomini e donne rappresenta uno dei principi fondamentali sanciti dal diritto comunitario che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁵, è stata riconosciuta tra i valori fondanti dell'Unione Europea. Più nello specifico, quali

¹⁴ Questo tema sarà approfondito nel prosieguo del Capitolo.

¹⁵ Avvenuta il 1° dicembre 2009.

principi cardine del sistema, in primis troviamo l'articolo 2 TUE, il quale espressamente sancisce i valori su cui l'Unione si fonda, tra cui figura il rispetto dell'uguaglianza, e l'articolo 3 Paragrafo 3, il quale prevede che l'Unione promuova la parità tra uomini e donne. La Carta dei diritti fondamentali, firmata a Nizza il 7 Dicembre del 2000, inoltre, all'interno dell'articolo 23 rubricato "Parità tra uomini e donne", rappresenta un autorevole documento di riferimento, con forza vincolante, per il perseguimento della politica comunitaria di pari opportunità. Di notevole importanza con riguardo al tema da noi affrontato, poi, risultano essere anche gli articoli 8,10,153 e 157 del TFUE, i quali prevedono che le azioni e politiche dell'Unione siano dirette all'eliminazione delle inuguaglianze e discriminazioni, incentivando, al contrario, la parità in ogni ambito della vita, incluso quello lavorativo e riconoscendone su tale piano la parità di trattamento anche retributiva. Considerevoli articoli che gettano basi importanti per intraprendere politiche ed azioni che tengano conto della disparità tutt'ora esistente per arrivare, in futuro, ad una parità giusta ed effettiva.

La politica di pari opportunità, nel corso degli anni Novanta (in particolare con il Trattato di Amsterdam nel 1997), porta al riconoscimento del *Gender Mainstreaming*, una strategia consistente nella realizzazione sistematica delle pari opportunità all'interno di ogni politica comunitaria, richiedendo l'adozione di una prospettiva di genere da parte di tutti gli attori del processo politico. Il percorso per il riconoscimento e l'istituzionalizzazione di tale concetto è rappresentato da una serie di tappe, che hanno avuto inizio nel 1990 tramite il Terzo piano d'azione, il quale prevedeva un miglioramento generale della condizione femminile all'interno della società. Segue nel 1993 la Riforma dei fondi strutturali e nel 1995 la Quarta Conferenza mondiale di Pechino sulle donne; terminando nel 1996 con il Quarto piano d'azione, in cui l'uguaglianza di genere viene affermata in maniera decisiva all'interno delle politiche governative.

Una delle principali cause relative al tema da noi affrontato, riguarda gli stereotipi di genere, usati precedentemente perlopiù per giustificare e mantenere le relazioni storiche del potere degli uomini sulle donne; motivo per cui la Commissione Europea, soprattutto nel 2021, ha sostenuto diverse iniziative che affrontano tali stereotipi a livello politico, anche attraverso programmi di finanziamento.

Ma, prima di passare all'analisi delle stesse su tale tema promosse dall'Unione, è bene soffermarci, cercando di comprendere, cosa effettivamente si intenda per "Genere" all'interno dei vari paesi membri.

C'è innanzitutto da dire che la parola "genere" viene ormai utilizzata in diversi e disparati ambiti, arrivando ad avere significati differenti a seconda del contesto in cui viene utilizzata. Tale parola si è diffusa in Europa a partire dagli anni Ottanta, differente dalla parola "sesso", la quale si riferisce esclusivamente all'anatomia di una persona, possiamo affermare che la prima indica invece la percezione che ciascuno ha del proprio essere, sia esso maschio oppure femmina, essendo, dunque, cosa separata dall'anatomia.

Nel secolo che stiamo vivendo, forse, tracciare una netta distinzione tra i due generi significherebbe essere ignari di ciò che ogni giorno continua ad accadere e dei diversi "modi" di esplicitare la propria personalità, ritenendosi, ormai, superato il binarismo di genere proprio perché l'idea che i generi siano soltanto due e che ogni individuo si debba adattare ad uno soltanto di questi, viene visto tante volte come uno stereotipo limitante della libertà di ognuno. Sebbene a livello sociale vale quanto appena detto, a livello Europeo manca del tutto una definizione normativa di "genere": ritengo però che, anche se la stessa manchi, tracciare una distinzione non sia necessariamente sinonimo di contrasto alla libertà degli individui che per i più disparati motivi ritengono di non rispecchiarsi in nessuno dei due generi. Motivo per il quale, credo che all'interno dell'Unione Europea, con il termine "genere", ci si riferisca essenzialmente ad una distinzione di natura anatomica, essendo, in caso contrario, ancora più complicato creare ed attuare politiche di genere sulla base di un'incertezza anche riguardo al significato di quest'ultimo.

Per quanto riguarda, in concreto, gli "sforzi" effettuati a livello europeo, facciamo riferimento in particolare all'approvazione da parte del Parlamento Europeo di una Relazione¹⁶ sulla parità di genere e le politiche fiscali all'interno dell'UE.

Nella relazione sopra citata, vengono considerati una serie di fenomeni presenti all'interno dei vari Paesi dell'Unione; vengono in rilievo dati percentuali ancora preoccupanti che riguardano l'occupazione delle donne confrontata con quella degli uomini (rispetto alla quale risulta essere notevolmente inferiore), il divario pensionistico ed il divario retributivo, punti cruciali che evidenziano le divergenze esistenti.

I sopradetti, sono lo spunto per cui il Parlamento Europeo invita la Commissione a sostenere l'uguaglianza in tutte le politiche fiscali, nonché ad emanare delle linee guida e delle raccomandazioni dirette agli Stati membri affinché gli stessi non introducano, perlomeno, nuove misure che potrebbero aggravare tale divario.

¹⁶ Relazione sulla parità di genere e le politiche fiscali nell'Unione Europea (2018/2095(INI)).

Li invita, inoltre, ad effettuare delle valutazioni sull'impatto di genere delle politiche fiscali per garantire che in tali politiche dell'Unione non sia presente nessuna discriminazione diretta o indiretta o alcun pregiudizio implicito ed a promuovere le migliori pratiche che promuovano la parità di genere, in particolare in termini di tassazione del reddito familiare e di IVA. Sull'imposizione diretta, in particolare per ciò che riguarda l'IRPEF, la relazione rileva che le politiche fiscali abbiano un impatto che varia in base alla diversa composizione del nucleo familiare, motivo per il quale ritiene che i sistemi di tassazione non dovrebbero più essere basati sul presupposto che le famiglie condividano i loro fondi in maniera equa, ma occorre un sistema impositivo individuale perché si possa raggiungere l'equità fiscale per le donne.

Con riferimento alla progressività dell'imposta, invece, ha invitato gli Stati membri a progettare (struttura delle aliquote, esenzioni, deduzioni, prestazioni, crediti ecc.) in modo tale da promuovere una distribuzione paritaria del lavoro, del reddito e dei diritti pensionistici tra donne e uomini e ad effettuare studi sugli effetti del divario di genere sulle pensioni e sull'indipendenza economica delle donne.

Inoltre, il Parlamento ha constatato che la quota delle tasse sui consumi nell'Unione è aumentata, e che l'IVA è responsabile di una discriminazione di genere in ragione dei diversi modelli di consumo che donne e uomini hanno, potendo affermare che in base agli acquisti genericamente sostenuti dalle donne, le stesse sopportano un onere maggiore, motivo per il quale si invitano gli Stati Membri a prevedere esenzioni, aliquote ridotte ed aliquote zero per alcuni specifici tipi di prodotti¹⁷, quali, ad esempio, quelli per l'igiene femminile.

Con riferimento, ancora, alle politiche affinché l'equità venga raggiunta, il Consiglio Europeo ha adottato il 14 marzo 2022, un orientamento generale su una direttiva finalizzata a ridurre il divario nei Consigli di Amministrazione. Entro il 2027, dovranno infatti essere presenti più donne¹⁸ all'interno dei Consigli di Amministrazione, in quanto i numeri oggi presenti, riproducono una bassa percentuale delle stesse.

Per quanto riguarda, più nello specifico, i tentativi di contrasto a tale fenomeno e le varie politiche adottate, recentemente la Commissione Europea ha presentato il piano d'azione¹⁹ per il periodo 2021-2025 (GAP III)²⁰, il quale risulta essere volto ad

¹⁷ Tema di cui ci occuperemo, più propriamente, all'interno del Terzo capitolo.

¹⁸ Le società quotate dovranno conformarsi a tale obiettivo entro il 2027, dovendo le donne senza incarichi esecutivi rappresentare il 40% o il 33% di tutti i membri del CDA.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

accrescere ulteriormente il contributo dell'Unione per il raggiungimento dell'obiettivo numero 5 dell'Agenda 2030 per come precedentemente analizzato. Tale piano d'azione pone una serie di strategie, tuttavia presenti nelle politiche dell'Unione già da diversi anni, quali il raggiungimento della parità per quanto riguarda la partecipazione delle donne ai diversi settori lavorativi ed altre, che convergono tutte nello stesso risultato: il raggiungimento di una parità di genere effettiva.

Il rapporto 2022²¹ sulla parità di genere nell'UE, afferma come il 2021 sia stato un anno con importanti sviluppi legislativi, soprattutto per ciò che riguarda la retribuzione delle donne, avendo la proposta di direttiva della Commissione Europea sulla trasparenza retributiva ottenuto un accordo generale in seno al Consiglio, aprendo dunque la strada a negoziati con il Parlamento Europeo. Il rapporto in esame ci offre una panoramica delle azioni chiave per contrastare il *Gender Gap* poste in essere nell'anno di riferimento da parte dell'Unione.

Per quanto riguarda la presenza delle donne all'interno dell'economia dei diversi stati membri, sono stati stimati una serie di iniziative e progetti, volti proprio all'inclusione delle stesse nei diversi ambiti del lavoro, quali ad esempio il rafforzamento della partecipazione femminile al panorama Europeo dei capitali di rischio e degli investimenti. La commissione europea, inoltre, persegue una serie di iniziative politiche per attirare più donne verso professioni e settori in cui sono attualmente sottorappresentate, come gli studi tecnologici e la conseguente carriera nelle TIC, il settore dei trasporti ecc.

L'integrazione di genere risulta essere parte fondamentale della politica per l'uguaglianza di genere della Commissione Europea, così per come è stato delineato nella strategia per l'uguaglianza di genere, sottolineando che includere la stessa in ogni politica non rappresenta altro che la chiave del successo.

Nel 2021 sono state diverse le politiche avviate dall'Unione riguardanti tale tema, variando dalla strategia sull'adattamento ai cambiamenti climatici, all'intelligenza artificiale, all'istruzione, alla politica agricola.

Nell'ambito del bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027, la Commissione ha adottato ulteriori misure per rafforzare la dimensione di genere nei suoi programmi di finanziamento, includendo un'ampia politica di coesione rivolta agli stati membri, i quali dovranno stabilire e applicare criteri e procedure che tengano conto di

²⁰ Preceduto dal GAP I per il periodo 2010-2015 e dal GAP II periodo 2016-2020.

²¹https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/2022_report_on_gender_equality_in_the_eu_en.pdf.

determinate condizioni che abbiano come ultimo fine quello di raggiungere la parità. Oltre l'obbligo di integrazione, gli stessi Stati avranno anche l'obbligo di sostenere azioni mirate, motivo per cui sono stati stimati diversi fondi per la politica di coesione. Importante è anche il programma CERV, quale programma di finanziamento per promuovere i progressi in materia, per cui sono stati stanziati almeno 190 milioni dedicati alla violenza di genere e 71 all'uguaglianza di genere. Possiamo affermare, in conclusione, che l'Unione Europea sta dimostrando un costante impegno affinché vengano raggiunti obiettivi concreti sulla parità di genere, mostrando una strategia che ha come meta finale un'Unione in cui donne e uomini siano liberi di perseguire le loro scelte di vita ed abbiano pari opportunità di realizzarsi.

1.3.1. Indice europeo di uguaglianza di Genere (EIGE) e Gender Budgeting Europeo

L'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) è stato fondato nel 2010, istituito dal regolamento (CE) n. 1922/2006, con lo scopo di promuovere e rafforzare la parità di genere all'interno dell'Unione Europea. Tale istituto, attraverso una serie di obiettivi, si adopera per rendere la parità tra uomini e donne una realtà concreta, individuando i divari esistenti tra i due sessi, raccogliendo e analizzando i dati sulle disuguaglianze presenti, inoltre, esso rappresenta un centro di informazione su tutto ciò che riguarda le politiche di genere.

L'indice sull'uguaglianza di genere, o *Gender Equality Index*, costituisce uno strumento politico in grado di monitorare l'evoluzione della parità di genere e le disparità tra uomo e donna all'interno dell'UE, con il compito preciso di fornire una misura, in termini quantitativi, del raggiungimento di tale uguaglianza sia a livello dell'UE che negli Stati Membri; tale indice, ogni anno, assegna un punteggio da 1 a 100 ai vari Stati membri, basandosi sull'analisi di numerosi indicatori relativi ad alcune aree specifiche, i cosiddetti domini, i quali sono otto e sono rappresentati da: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute, comprendendo inoltre due domini con riguardo alle disuguaglianze intersezionali²² e la violenza contro le donne²³. Tali

²² L'analisi delle disuguaglianze intersezionali esamina in che modo fattori quali disabilità, età, livello di istruzione, paese di nascita e tipologia di famiglia intersecano la dimensione di genere per creare

domini non sono altro che ambiti²⁴ della vita quotidiana in cui le donne rischiano di trovarsi in condizioni di svantaggio rispetto agli uomini.

Esaminando l'indice relativo all'anno 2021²⁵, l'Unione Europea presenta 68,0 punti su 100. A seguito di tali dati, ciò che emerge è la lunga strada ancora da percorrere affinché possa essere raggiunta la parità di genere; ma nonostante questo, è possibile affermare che, nell'ultimo tempo vi sono stati dei progressi, anche se lenti²⁶. Ed a seguito proprio della lentezza con cui ci avviciniamo a questi obiettivi, di questo passo un punteggio di 100 su 100, che per l'indice significherebbe il raggiungimento di una piena uguaglianza di genere, si verificherà in Europa soltanto tra 60 anni.

Passando all'analisi di uno degli strumenti effettivi affinché l'obiettivo della parità di genere tanto desiderato possa essere raggiunto, è rappresentato dal *bilancio di genere*, che analizzeremo dapprima a livello internazionale e poi, in particolare, ci soffermeremo sul caso del nostro Paese all'interno dell'ultimo paragrafo del presente elaborato.

Il primo Paese a sperimentare il *gender budgeting* è stato l'Australia nel 1984, successivamente altri Paesi hanno seguito tali orme, tra cui possiamo citare il Sudafrica, il Canada, la Gran Bretagna e la Francia. Il concetto ed il metodo del *gender budgeting* si sono imposti e diffusi grazie alla Quarta Conferenza mondiale

percorsi diversi nella vita di uomini e donne.

²³ La violenza di genere è sia una causa che una conseguenza della disuguaglianza di genere.

²⁴ Analizzando brevemente tali domini vediamo come nell'ambito del lavoro, vengono analizzati il tasso di occupazione e la durata media della vita lavorativa; il dominio del denaro comprende indicatori quali lo stipendio medio e gli individui a rischio di povertà; quello della conoscenza si basa sui dati relativi al titolo di studio, dunque sui divari di genere per quanto riguarda la scolarizzazione e la formazione; il dominio del tempo, considera le abitudini degli individui riguardo al lavoro di cura e la socialità; quello del potere che racchiude dati sulla presenza di uomini e donne ai vertici della sfera politica, economica e sociale; infine quello della salute, che valuta sia le possibilità di accesso ai servizi nazionali che lo stato di salute degli individui.

²⁵ Consultabile liberamente sul sito <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/country>.

²⁶ se solo pensiamo che nel periodo di riferimento del 2017 i punti attribuiti all'UE sono stati 62,1 su 100. Dal 2010, infatti, il punteggio è aumentato di 4,9 punti. Analizzando nello specifico i vari ambiti, notiamo come l'UE è la più vicina alla parità di genere nel settore della salute (87,8 punti), in particolare nel sottodominio dell'accesso ai servizi sanitari (98,2 punti). Secondo punteggio più alto è rappresentato nel dominio del denaro e la sua migliore performance è nel sottodominio dell'uguaglianza nella situazione economica delle donne e degli uomini (88,3 punti). Le disuguaglianze di genere sono più pronunciate nel dominio del potere (55,0 punti), soprattutto nel sottodominio delle decisioni economiche (48,8 punti). Il secondo punteggio più basso dell'UE è nel dominio della conoscenza (62,7 punti), con margini di miglioramento soprattutto nel sottodominio della segregazione di genere (54,1 punti). Sebbene il punteggio più basso dell'UE sia nel dominio del potere, è anche il settore in cui è migliorato di più dal 2010 (+ 13,1 punti). Questi cambiamenti sono stati in gran parte guidati da miglioramenti nei sottodomini del processo decisionale economico (+ 19,8 punti) e politico (+ 11,0 punti).

Dal 2010, il punteggio dell'UE è leggermente diminuito nel dominio del tempo (- 0,3 punti), principalmente a causa delle crescenti disuguaglianze di genere nel sottodominio delle attività sociali (- 4,0 punti).

sulle donne delle Nazioni Unite che ebbe luogo a Pechino nel 1995, dove tale strumento è stato definito importantissimo ed efficace per il raggiungimento degli obiettivi primari che tale conferenza si poneva. Nella “*Beijing Platform for Action*” infatti, si afferma che il bilancio di genere rappresenta un’azione utile per la promozione ed attuazione del principio del *gender mainstreaming*, mirando alla qualità delle politiche e spostando l’attenzione sulle donne. Nella piattaforma, inoltre, si sostiene la necessità di una strategia di *gender mainstreaming* in tutte le politiche al fine di perseguire la parità; vengono indicati alcuni obiettivi strategici per i governi, tra cui “ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica per promuovere le opportunità economiche delle donne e il loro accesso alle risorse produttive, riconoscendo i loro bisogni fondamentali nel campo sociale, della formazione e della salute” e “promuovere, ai vari livelli, processi di bilancio più trasparenti e adeguati, che integrino la prospettiva di genere nella programmazione e nelle politiche di bilancio e il finanziamento di programmi per la pari opportunità tra uomini e donne”. L’Unione Europea, avendo come una delle finalità principali la realizzazione della parità tra uomini e donne (art.2 Trattato) e avendo posto tra gli obiettivi primari l’eliminazione delle diseguaglianze (art. 3.2 Trattato), ha recepito le indicazioni della Conferenza di Pechino e dal 2001 ha iniziato ad impegnarsi nella diffusione e promozione di questo strumento, inserendolo in un più ampio quadro di iniziative per le pari opportunità.

Nel 2003 è stata presentata al Parlamento Europeo dalla Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, una relazione e una proposta di risoluzione in tema di bilancio di genere: “*Gender Budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere*”²⁷. Tale relazione fa propria la definizione di *gender budgeting*, intendendolo come applicazione del principio di *gender mainstreaming*, consistente nell’adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, ristrutturando entrate ed uscite finanziarie dello Stato al fine di promuovere l’uguaglianza tra i sessi. Altresì sottolinea che il bilancio di genere non produce bilanci separati per le donne, ma interviene direttamente sui quelli pubblici, proprio perché gli stessi non vengono di base adottati con una caratteristica fondamentale per arginare i divari esistenti, ossia la neutralità²⁸ (in quanto, gli stessi,

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0214_IT.html.

²⁸ il bilancio non è uno strumento neutro ma riflette la distribuzione di potere esistente nella società. Il modo in cui i bilanci pubblici sono normalmente costruiti ignora le diversità esistenti tra uomini e donne, e nella maggior parte dei casi gli indicatori e i dati utilizzati non distinguono per sesso. Analizzare le politiche di bilancio secondo l’impatto differenziato prodotto sui generi, serve a demistificare la cosiddetta neutralità dei bilanci pubblici e, soprattutto, a fare in modo che questi

hanno continuato, negli anni, ad avere un impatto diverso su donne ed uomini). Tramite siffatto nuovo strumento, si è voluto mirare, quindi, ad una valutazione e ristrutturazione delle entrate ed uscite pubbliche in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne venissero prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini²⁹. Così facendo, attuando politiche nel quadro del *gender budgeting*, i bilanci pubblici raggiungono obiettivi di rilievo, quali l'equità (riduzione delle disuguaglianze e promozione delle pari opportunità), l'efficienza (impiego più efficiente delle risorse a disposizione dello stato) e la trasparenza (migliore comprensione delle entrate ed uscite da parte dei cittadini e pertanto maggiore responsabilità dei governi locali e nazionali).

Per quanto riguarda, infatti, i principi alla base di un giusto processo di bilancio, questi sono diversi e tutti egualmente importanti. Innanzitutto, è bene menzionare la responsabilità: l'applicazione del bilancio di genere renderà infatti, i governi responsabili dei loro impegni in materia di politica di genere, proprio perché lo stesso bilancio viene visto come un meccanismo in grado di stabilire se gli impegni assunti dallo Stato in materia di uguaglianza di genere sono poi tradotti in impegni di bilancio. Quale secondo principio degno di menzione, abbiamo l'efficacia: l'analisi del bilancio di genere contribuisce a migliorare le informazioni sulle situazioni e sui bisogni potenzialmente diversi di donne e uomini, nonché sugli effetti distributivi e sull'impatto delle risorse sui due generi. Pertanto, il bilancio di genere fornisce la base per un processo decisionale migliore e più basato sull'evidenza, il che a sua volta, contribuisce a garantire un uso più efficace dei fondi pubblici.

In definitiva, possiamo affermare che il *gender budgeting* non è altro che un modo per analizzare o preparare i bilanci da una prospettiva diversa, ovvero quella dell'uguaglianza di genere, assicurandoci che i bisogni dei cittadini, sia essi uomini o donne, vengano espressi nei *budget*.

Più nel dettaglio, prima di analizzarne il funzionamento e l'importanza a livello Europeo, è bene chiarire quali siano i principali scopi dello stesso. Viene definito dall'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere come una strategia per raggiungere la parità, tramite alcune accortezze attuate sul distribuire giustamente ed equamente le risorse pubbliche a disposizione di un Paese.

rispondano a esigenze di equità, economicità ed effettività - Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI)).

²⁹ Vedi numero 2 "definizione, scopi e ambito del *gender budgeting* - Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI))".

Innanzitutto, per come già detto, l'adozione di questo strumento promuove la responsabilità e la trasparenza nella pianificazione fiscale; in secondo luogo, cerca di aumentare la partecipazione al genere nel processo di bilancio, intraprendendo delle misure che equamente vadano a coinvolgere donne e uomini nella preparazione dello stesso; in terzo luogo (e se vogliamo, considerandolo quale punto cruciale) il bilancio di genere promuove l'uguaglianza di genere ed i diritti delle donne. L'integrazione di una metodologia di bilancio di genere in quelli che sono gli ordinari processi, infatti, consente ai governi di comprendere in miglior modo come entrate, spese e politiche, che guidano il bilancio stesso, hanno diversi impatti sui due sessi.

Generalmente, infatti, le prospettive di genere non vengono prese in considerazione nella stesura del bilancio, motivo per cui non può, un bilancio redatto con tali metodologie essere considerato come ottimale per ambi i generi; mentre la redazione di un bilancio che tenga conto delle diverse prospettive e che si basi sull'analisi di genere, permette di esaminare la distribuzione equa delle risorse. L'analisi così predisposta permette inoltre di includere all'interno del bilancio questioni chiave spesso trascurate, come l'effetto economico della distribuzione diseguale del lavoro non retribuito o la distribuzione diseguale del lavoro all'interno delle famiglie.

La base giuridica (se così vogliamo definirla) del *Gender Budgeting* la troviamo nell'impegno dell'UE per l'integrazione della parità di genere espressa nel TUF, in particolare nell'articolo 8, laddove Parlamento Europeo e Consiglio ripetutamente hanno invitato gli Stati membri a sviluppare e attuare tale strumento.

C'è da dire che lo stesso può essere applicato a qualsiasi tipo di sistema di bilancio ed a tutti i livelli di governo; tuttavia, maggiore importanza riveste l'introduzione a livello di governo centrale, proprio perché in tale sede vengono assunte le principali decisioni politiche sulle entrate e sulle spese di ogni paese.

Importante fattore abilitante per la sua attuazione, resta l'impegno politico. Infatti, affinché le entrate e le spese del bilancio pubblico vadano a vantaggio delle donne e degli uomini in maniera uguale e non discriminatoria, è indispensabile una *leadership* governativa che veda la parità tra i due sessi uno degli obiettivi principali. Per formulare traguardi e obiettivi di uguaglianza di genere basati su prove concrete, e per monitorare sistematicamente i progressi, è altresì importante raccogliere informazioni sui temi più salienti che riguardano le disuguaglianze di genere³⁰.

Entrando nel merito relativo al suo funzionamento, dobbiamo innanzitutto partire

³⁰ Ad esempio: la distribuzione del lavoro non retribuito tra uomini e donne, i salari più bassi ecc., di cui si tratterà nel capitolo 2 con riferimento espressamente all'Italia.

dalla prima fase della redazione dello stesso, denominata analisi del contesto, ovvero l'analisi della popolazione maschile e femminile del territorio preso in considerazione. Tale prima fase deve avere riguardo alle caratteristiche di base della popolazione, del mercato del lavoro, del territorio e dell'ambiente, affinché si produca un quadro generale della comunità che evidenzii eventuali *gender gap*, per comprendere ed aumentare la consapevolezza di come le politiche pubbliche, combinate con le spese di bilancio, rispondano a bisogni potenzialmente diversi di uomini e donne, in modo tale che i risultati delle relative analisi possano porre le basi affinché i governi prendano decisioni in base a tali risultati, stabilendo le priorità e allocando le risorse per raggiungere gli obiettivi della parità di genere. Successivamente ad essa, poi, va effettuata una riclassificazione secondo aree direttamente ed indirettamente dirette al genere ed aree di genere ambientali, al fine di valutare i bilanci da un punto di vista di genere; per garantire la coerenza, è importante, infatti, stabilire collegamenti chiari tra gli stanziamenti e i programmi di bilancio e gli obiettivi. In terzo ed ultimo luogo, va attuata la ristrutturazione dei *budget* e la modifica delle politiche: il bilancio di genere, infatti, mira a ristrutturare i bilanci e cambiare le politiche al fine di affrontare le disuguaglianze esistenti. Dunque, sulla base dell'analisi precedentemente condotta, viene reso necessario attuare i necessari cambiamenti negli stanziamenti di bilancio e nelle politiche, in modo tale che i governi utilizzino a seguito di questo, le risorse a propria disposizione in modo più efficiente ed efficace e soprattutto indirizzate secondo le necessità venute alla luce.

In definitiva, possiamo terminare il discorso relativo al *gender budgeting* Europeo richiamando la definizione che dello stesso ci offre il Consiglio d'Europa, secondo il quale, appunto, 'Il *Gender Budgeting* è una applicazione del *mainstreaming* di genere al processo di definizione del bilancio pubblico. Il bilancio viene costruito in un'ottica di genere, strutturando entrate e spese in modo da promuovere le pari opportunità". Non è dunque un bilancio separato per uomini e donne, bensì esamina i bilanci pubblici e la spesa da una prospettiva di eguaglianza di genere garantendo che i bisogni, le competenze, le richieste e i diritti umani sia delle donne che degli uomini si riflettano nei processi di *budgeting* e promuove la partecipazione delle donne e degli uomini a questi processi. Questo strumento, dunque, non è altro che un bilancio inclusivo, che tenga conto di diversi fattori, garantendo che il governo utilizzi le risorse pubbliche in maniera tale da ridurre le disuguaglianze, aumentando la parità accelerando di conseguenza una crescita inclusiva e sostenibile.

1.4. Gli effetti della politica fiscale-previdenziale sulle differenze di genere nel reddito (IZA)

Il discussion paper “*tax-Benefit Systems and the gender gap in Income*”, è stato proposto e pubblicato da Karina Doorley e Claire Keane nell’ottobre 2020 su Iza, un istituto di ricerca senza scopo di lucro, fondato nel 1998. Tale istituto è la principale rete internazionale di economia e di lavoro, comprendente quasi duemila studiosi provenienti da tutto il globo; ed è proprio la combinazione tra ricerca interna ed attività di rete globale che gli consente di attingere a competenze all’avanguardia nella conduzione di progetti di ricerca. Ciò che IZA fornisce, sono piattaforme per lo scambio di conoscenze rendendo accessibili i risultati delle ricerche effettuate, ed il *discussion paper* in questione che andremo ad esaminare, fa parte di queste.

Divario lavorativo di genere e divario salariale di genere sono dei fenomeni presenti, purtroppo in maniera considerevole, in molti Paesi, la cui combinazione non rappresenta altro che un divario di reddito tra i due sessi. Per divario lavorativo di genere intendiamo la diversa facilità con cui donne e uomini, ad esempio, accedono al mercato del lavoro e la preferenza di un genere rispetto all’altro per le più disparate mansioni, mentre per divario salariale di genere intendiamo, appunto la differenza di salario tra uomini e donne a parità di ore lavorative, settori di impiego e mansioni.

Nonostante quanto appena brevemente detto, i salari di uomini e donne, anche se lentamente, stanno convergendo in molti paesi grazie anche al fatto che le donne hanno recuperato terreno a livello di istruzione e di competenza negli ultimi anni, cosa che, precedentemente, per una serie di fattori, era perlopiù non realizzata. Malgrado questo, però, tutt’ora è presente un notevole divario salariale attribuito soprattutto alla discriminazione ancora esistente in alcuni ambiti lavorativi, alle interruzioni della forza lavoro o alla segregazione professionale. Possiamo, con tristezza affermare, che le donne hanno una probabilità più bassa di lavorare rispetto agli uomini e quelle che lavorano, tendono a farlo in media per meno ore.

Negli ultimi anni si sono registrate una serie di risposte affermative dovute ad alcune legislazioni come quella sulla parità retributiva, sulla contrattazione collettiva o sul salario minimo, che sono state in grado di colmare il divario salariale di genere ed inoltre, grazie ad una serie di politiche, quali ad esempio la tassazione individuale dei

coniugi o il congedo parentale per entrambi i genitori e i sussidi per l'infanzia, si è contribuito ad aumentare la partecipazione delle donne alla forza lavoro. È stata poi avviata una letteratura³¹ per esaminare come il sistema fiscale-previdenziale possa contribuire a colmare i divari di reddito di genere.

Il *discussion paper* sopracitato che ci accingiamo ad analizzare, studia l'effetto della politica fiscale-previdenziale sulle differenze di genere nel reddito in una selezione di paesi Europei³² tra i quali non figura l'Italia. Il tema fondamentale da prendere in considerazione riguarda il *gender gap*, in particolare quello esistente nel reddito disponibile, costituito da una serie di componenti come il divario nelle ore lavorative³³ o nelle retribuzioni³⁴.

Possiamo innanzitutto affermare che il divario salariale e quello occupazionale, sono due fenomeni correlati: il fatto che le donne, per lo stesso lavoro, vengano pagate inferiormente agli uomini spinge le stesse ad abbandonare il mercato e a sostituire lo stesso con il lavoro domestico, che perlopiù non interessa gli uomini. Dall'altra parte, poi, poiché le donne lavorano meno ore degli uomini questo le porta ad un differente salario a causa delle conseguenti esperienze lavorative e i divari formativi, dovuto, appunto, anche alla sbagliata concezione del lavoro della donna ed alla sua piena responsabilità in ambito familiare per quanto riguarda il lavoro non retribuito³⁵.

Benché arginare questi fenomeni sia quasi impossibile, è stato riscontrato che alcuni interventi di politica fiscale riescono a ridurli, quali ad esempio il salario minimo³⁶.

Il documento che vogliamo analizzare, pubblicato su IZA, mostra appunto come i sistemi fiscali e previdenziali, in alcuni paesi UE presi in considerazione, attutiscono il divario di reddito di genere. In primo luogo viene formalizzato un metodo di scomposizione, che consente di individuare separatamente l'effetto delle tasse e dei

³¹ Ci baseremo sulla letteratura di Figari, Levy e Sutherland (2011); Gallego Granados & Geyer (2015) e Avram & Popova (2020). Figari, Immervoll, Levy e Sutherland (2011) mostrano che i sistemi fiscali e previdenziali di una selezione di paesi Europei riducono la disuguaglianza di reddito tra i membri di una coppia. Gallego Granados & Geyer (2015) vanno un po' oltre e mappano come il divario retributivo lordo di genere viene trasformato nel divario salariale netto di genere in Germania, dimostrando che il design del sistema fiscale e previdenziale tedesco riduce la disuguaglianza di reddito di genere. In un contributo transnazionale, Avram & Popova (2020) mostrano come i sistemi fiscali e previdenziali in diversi paesi europei contribuiscono a colmare il divario di reddito di genere.

³² quali l'Irlanda, il Regno Unito, i Paesi Bassi, Danimarca, Romania e Grecia.

³³ Negli ultimi decenni, nella maggior parte dei paesi, l'occupazione femminile è aumentata nella maggior parte dei paesi, passando dal 49% in media negli anni 80 al 60% nel 2010. Nonostante questo, però, nell'UE permane un notevole divario di genere per quanto riguarda l'occupazione.

³⁴ Le retribuzioni mensili sono aumentate nell'ultimo decennio sia per gli uomini che per le donne, aumento più ripido per gli uomini. nonostante il divario salariale grezzo di genere (differenza salariale media tra uomini e donne) è diminuito, rimane ancora attorno al 16%: le ragioni addotte dalla letteratura economica su questo fenomeno risultano essere diverse, ad esempio differenze nel capitale umano, nei tipi di occupazione, discriminazione.

³⁵ Tema che approfondiremo all'interno del secondo capitolo.

³⁶ Questo tema si approfondirà nel secondo capitolo.

benefici sul divario di reddito di genere, in secondo luogo viene simulata la distribuzione delle retribuzioni femminili se le stesse fossero compensate per le loro caratteristiche osservabili nel mercato del lavoro come lo sono gli uomini, cioè se non ci fosse un divario di genere inspiegabile; simula inoltre la distribuzione delle ore di lavoro delle donne se hanno lavorato le stesse ore degli uomini.

I paesi che sono stati scelti per la conduzione di tale studio hanno dei sistemi di tassazione del reddito ampiamente individualizzati, il che facilita la suddivisione delle tasse e dei benefici tra i coniugi, e sono incentrati sul criterio della progressività³⁷, ciò significa che in tali paesi, l'aliquota cresce all'aumentare della base imponibile.

Viene poi affermato che la ripartizione della protezione sociale per funzione tra malattia e invalidità, vecchiaia, disoccupazione ed esclusione sociale - sebbene non destinate ad un genere particolare - la divisione del lavoro retribuito e degli incarichi di assistenza, abbia un impatto, in realtà, non neutrale³⁸ rispetto al genere: proprio perché il genere femminile beneficia più spesso di quello maschile del sistema di agevolazioni fiscali, viene disincentivata così la loro occupazione, accrescendo il *gender gap* anziché diminuirlo.

Ciò che dunque emerge dall'analisi delle statistiche sull'occupazione e sui salari dei vari Paesi, è che il tasso di occupazione degli uomini è sistematicamente superiore a quello delle donne, con il divario più grande in Romania, di 22 punti percentuali, e quello più piccolo in Danimarca con 5 punti. Tra gli occupati, notiamo come di solito gli uomini lavorano a tempo pieno, mentre una percentuale considerevole di donne lavora a tempo parziale.

Calcolando il divario salariale soltanto di 2 dei 6 paesi esaminati, come Irlanda e Regno Unito, vediamo che la paga oraria media per le donne è inferiore a quella degli uomini (6% e 11%). Il reddito di mercato, poi, è più alto per gli uomini che per le donne e per quanto riguarda la differenza di genere nei livelli di indennità, gli uomini ricevono meno indennità in tutti i paesi ad eccezione della Grecia. Gli uomini, quindi, pagano in media tra una e mezza e due volte e mezzo in più di tasse e previdenza sociale rispetto alle donne; dunque, le differenze di genere nel reddito disponibile non sono grandi quanto le differenze di genere nel reddito di mercato. Viene poi dimostrato come cambia il reddito una volta che l'orario di lavoro delle donne è abbinato a quello degli uomini: riduzione sostanziale del divario di genere

³⁷ Ad esclusione della Romania, che ha un sistema di imposta sul reddito fisso con aliquota al 10%.

³⁸ Ad esempio, gli uomini in genere beneficiano maggiormente dei sussidi di disoccupazione, proprio perché hanno maggiori probabilità di essere nel mercato del lavoro.

nel reddito di mercato, con il sistema fiscale e previdenziale che riduce ulteriormente tali divari.

Tale documento, utilizzando la micro-simulazione di alcuni dati insieme ad un metodo di scomposizione, valuta come il sistema di agevolazioni fiscali influisca sul divario di reddito di genere, mostrando come le stesse sicuramente riducono tale divario. I sistemi fiscali e previdenziali, in una popolazione in cui le donne lavorano e guadagnano meno degli uomini, devono attutire tale divario, anche compensando ad esempio le scarse opzioni di assistenza all'infanzia per far sì che le donne non per forza debbono scegliere se lavorare o fare le madri.

All'interno dell'Europa i paesi hanno preso posizioni diverse su quanto il sistema fiscale-previdenziale dovrebbe attutire i divari, ed anche la fonte dell'ammortizzazione varia da paese a paese, Ciò che invece è comune all'interno dei paesi esaminati in tale studio condotto da IZA, è che, in definitiva, viene confermato che la progressività del sistema fiscale tende a ridurre il *gender gap* derivante dai due fenomeni sopra descritti, quali la minore occupazione delle donne ed il divario salariale tra i due sessi.

1.5. L'Interazione della politica fiscale con la parità di genere: il working paper su Gendered Taxes del Fondo Monetario Internazionale

Sebbene siano stati compiuti molti progressi nell'ultimo mezzo secolo, su scala globale, i divari di genere rimangono ancora significativi, nonostante arginare gli stessi sia fondamentale per una crescita economica sostenibile ed inclusiva.

Il *working paper* del Fondo Monetario Internazionale pubblicato nel Febbraio 2022, analizza l'impatto delle politiche fiscali sulle differenze di genere, considerando in particolar modo le discriminazioni implicite.

L'aspetto più importante da trattare dal punto di vista di genere è la tassazione del reddito da lavoro che il *paper* affronta, in quanto ciò sia direttamente collegato alle decisioni delle famiglie, e dell'offerta di lavoro, che a sua volta ha un impatto importante sui redditi delle donne.

Noto è che i redditi medi del genere femminile, nella maggior parte dei Paesi, sono inferiori a quelli del genere maschile, con un guadagno del 20% in meno in termini lordi.

Il *gender gap in income* riflette una serie di fattori ed è in parte spiegato dai differenziali salariali (poiché le donne sono in media pagate il 15% in meno rispetto agli uomini), in parte dai divari occupazionali (in media, le donne, hanno il 20% in meno di probabilità di partecipare alla forza lavoro, e se sono occupate lavorano l'85% in meno del numero di ore), sia nella composizione della forza lavoro tra generi e livelli di reddito. Sebbene tali fattori indicati che determinano il divario, sono fattori non fiscali, tuttavia la politica fiscale mostra avere un ruolo importante nell'affrontare i divari di genere riducendo la disuguaglianza direttamente al netto delle imposte: gioca un ruolo importante perché influisce sul ritorno al lavoro e all'istruzione, aiutando a rimuovere qualsiasi scoraggiamento.

Per quanto riguarda, poi, il tipo di tassazione applicabile, lo stesso dipende dalle scelte dei vari paesi, dando luogo a varie opzioni di sistema fiscale. Primo tipo da prendere in considerazione è la tassazione a livello individuale, ciò significa semplicemente che l'imposta di ogni persona viene determinata in base al proprio reddito personale, indipendentemente dal proprio Stato Civile, dove l'eventuale reddito congiunto verrà assegnato in parte ai singoli coniugi. Abbiamo poi la tassazione a livello familiare, la quale va ad aggregare i redditi di una famiglia e, come ultimo sistema disponibile, viene indicato quello misto, del quale ne esistono diverse forme che vanno a combinare aspetti della tassazione familiare ed individuale³⁹.

Non è ben chiaro quale tipo di tassazione tra quelle elencate sia preferibile, certo è che da un lato, la prima garantisce parità di trattamento indipendentemente dalla distribuzione dei redditi tra i coniugi, dall'altro, crea disuguaglianze tra individui con lo stesso livello di reddito. Da un punto di vista dell'offerta di lavoro, la tassazione delle famiglie aumenta le aliquote fiscali per i lavoratori secondari e le abbassa per quelli primari.

Tralasciando questo, il *paper* si concentra sui pregiudizi espliciti ed impliciti dei sistemi fiscali.

Forme esplicite di differenziazione di genere attraverso specifiche disposizioni di legge o regolamenti sono molto più rare dei pregiudizi impliciti, e qualora esistano, si trovano più frequentemente nella tassazione sul reddito da lavoro. Tale pregiudizio esplicito trova diverse forme, quali ad esempio le esenzioni, detrazioni, indennità o crediti, nonché nella definizione delle aliquote fiscali differenziate, appunto, in base

³⁹ Dei vari sistemi di tassazione ne parleremo, approfonditamente, all'interno del secondo Capitolo.

al genere. Esempi sono le indennità esentasse⁴⁰ che sono state differenziate in base al genere (più basse per le donne), ed alcuni paesi hanno fornito sgravi fiscali o crediti specifici diversi tra i due sessi⁴¹. Agevolazioni che permangono ancora oggi in specifici sistemi fiscali. Basti menzionare che fino al 1995, anche gli schemi di aliquote fiscali differivano tra i sessi in alcuni paesi e, ad esempio, la responsabilità della dichiarazione delle tasse veniva affidata esclusivamente al marito. Sebbene tutto questo dimostri come esisteva un pregiudizio fiscale esplicito di genere per le donne, negli anni, il numero di tali disposizioni sta diminuendo e le disposizioni fiscali a favore delle donne stanno altrettanto crescendo.

Il *paper* del Fondo Monetario affronta la differenziazione esplicita per contrastare le disuguaglianze di genere, tema di cui ci occuperemo all'interno del capitolo 3 di tale elaborato, facendo di seguito il punto sull'ineguale distribuzione della proprietà fondiaria e sul come le donne rappresentino il genere meno elevato per quanto riguarda la distribuzione del reddito di capitale, costituendo l'attuale divario di genere in termini di ricchezza un fenomeno sostanziale e ben documentato. Analizzando dunque, l'impatto delle politiche fiscali sui divari di genere, tale *paper* evidenzia con dati statistici come le donne costituiscono una quota molto bassa tra tutti i proprietari terrieri, acquisendo spesso tale proprietà tramite eredità piuttosto che tramite acquisto sui mercati. Infine, viene dimostrato che sebbene il reddito di impresa sia aumentato, lo stesso è ancora caratterizzato da un ampio divario di genere: in particolare, le donne hanno un minore accesso ai finanziamenti per avviare o espandere un'impresa (maggiore avversione al rischio o minore alfabetizzazione finanziaria).

1.6. L'impatto dell'evasione ed elusione fiscale sull'uguaglianza di genere

L'evasione e l'elusione fiscale sono due fenomeni purtroppo presenti in tutti i Paesi, che aggravano, in generale, l'economia e che considereremo in tale elaborato proprio per la correlazione tra gli stessi e l'uguaglianza di genere, in quanto in grado di incidere significativamente sulla stessa.

Innanzitutto, è doveroso dare un significato ad ambedue i fenomeni sopra menzionati. Seppure entrambi i comportamenti siano infatti orientati a contrastare ed a ridurre il prelievo fiscale, evasione ed elusione devono essere separatamente

⁴⁰ I Paesi Bassi fino al 1984 concedevano una franchigia fiscale più elevata ad un uomo sposato rispetto ad una donna sposata.

⁴¹ Fino al 1993, il Regno Unito disponeva di un "assegno per uomo sposato".

considerati sia per quanto riguarda il comportamento posto in essere nello specifico, sia sul piano penale e sanzionatorio. Più nello specifico, con il termine evasione intendiamo quel comportamento che mira ad occultare il prelievo fiscale, ovvero qualsiasi comportamento che abbia come fine ultimo quello di non pagare le tasse, violando dunque gli obblighi di natura tributaria, al quale l'ordinamento Italiano, in particolare, attribuisce rilevanza penale al superamento di determinate soglie; con il termine elusione indichiamo, invece, la messa in pratica di comportamenti ed azioni che hanno come obiettivo ultimo quello di aggirare le leggi a proprio vantaggio con la diminuzione del prelievo fiscale come conseguenza diretta. Ciò che comunque emerge, dalla breve spiegazione dei due fenomeni, non è altro che la consapevolezza sul fine di entrambi, nonché quello di porre a carico del contribuente che li attua minori uscite ed a carico dell'Erario minori entrate, comportando per quest'ultimo, minori risorse a disposizione da poter impiegare nei più disparati ambiti sociali.

In una relazione del parlamento Europeo⁴² risalente al 2018, viene trattato tale argomento, constatando che tali due sopramenzionati fenomeni, fanno parte di quei fattori che contribuiscono maggiormente alle disuguaglianze di genere nell'Unione e a livello mondiale, proprio perché limitano le risorse a disposizione dei governi per rafforzare uguaglianza a livello sia nazionale che internazionale.

Sui legami tra evasione, elusione e uguaglianza di genere, dunque non c'è dubbio. Questa correlazione può essere spiegata, in maniera elementare, facendo ad esempio riferimento alle imposte che spettano ad un qualsiasi soggetto, sia esso contribuente persona fisica o impresa: quando un soggetto non paga la sua giusta quota d'imposte, questo si riflette sui fondi pubblici, significando meno risorse a disposizione dello Stato per i servizi che lo stesso normalmente dovrebbe offrire, per le infrastrutture e per la protezione sociale che rappresentano, ad oggi, i principali motori della parità tra i due sessi. Correlativamente connesso alle donne, perché senza strutture per gli anziani o servizi all'infanzia accessibili, infatti, le stesse lottano di più per rimanere sul mercato del lavoro, in quanto i compiti assistenziali che potrebbero essere adottati da tali infrastrutture, se queste mancano, vengono svolti proprio dalle donne e quindi le stesse molte volte sono costrette ad abbandonare il mercato del lavoro. Quanto appena detto si riflette in quella sottile linea che divide le opportunità, diversificate tra i due sessi, dovute anche ad un modo diverso di concepire i compiti a casa, occuparsi dei figli ecc.⁴³, rappresentando insomma una serie di attività svolte in

⁴² Relazione sulla parità di genere e le politiche fiscali dell'Unione Europea 2018/2095 INI.

⁴³ Argomento che approfondiremo nel secondo Capitolo.

modo sproporzionato dalle donne, che in media passano il doppio, se non il triplo di tempo in più degli uomini nel fare assistenza non retribuita.

Un minore gettito fiscale ha come conseguenza diretta meno sostegno da parte dello Stato, che a sua volta significa meno investimenti in infrastrutture, dunque un peggioramento del *welfare* generico.

Il rafforzamento delle normative per prevenire l'elusione ed evasione fiscale, può svolgere dunque un ruolo complementare per garantire la parità di genere, in quanto, come già detto, senza il sostegno finanziario dello Stato, il divario di genere continuerà ad allargarsi poiché meno risorse a disposizione dello stesso significa un peggioramento di "aiuti" a sostegno delle donne, privandole inoltre di alcuni diritti basilari, non potendo i Paesi continuare ad investire nella protezione sociale non contributiva⁴⁴.

Con specifico riferimento a tale tema, possiamo menzionare uno studio pubblicato nel 2018 sul *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, che rivela distinte differenze di genere, mostrando una sostanziale differenza tra donne e uomini al momento di effettuare scelte pro o avverso il pagamento delle imposte dovute. Ciò che i dati esplicano⁴⁵, è che le donne mostrano un'inclinazione maggiore a versare il dovuto, mentre gli uomini sono più orientati a dirubare il fisco, con una propensione più alta nel ricorrere a scorciatoie pur di ridurre l'ammontare della propria base imponibile.

Allora una domanda sorge spontanea: non è forse possibile che le donne siano meno propense ad evadere/eludere il fisco proprio perché hanno compreso che questo comportamento negligente si ritorcerà contro loro stesse.

1.7. Come il COVID-19 ha amplificato il divario

La pandemia da Covid-19 sta interessando, oltreché danneggiando, diversi ambiti della nostra vita, primo fra tutti la salute, il benessere sociale e quello economico ed in un contesto mondiale già fortemente precario, ha generato un ulteriore drammatico aumento delle disuguaglianze.

Le conseguenze della stessa, però, hanno ripercussioni diverse sugli individui, con particolare riferimento alla differenza tra uomini e donne, avendo, infatti, un impatto

⁴⁴ Una buona fetta della nostra popolazione con riguardo alle donne al di sopra dell'età pensionabile, vive senza una regolare pensione.

⁴⁵ Gli autori e i ricercatori dello studio hanno intervistato circa 1500 persone negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Svezia e in Italia.

più netto sulle seconde.

Lo scorso 8 marzo, è stata pubblicata una ricerca⁴⁶ da *Rome Business School*, la quale ci mostra come il Covid-19 abbia allontanato le donne dalla parità di genere, con specifico riguardo al mondo del lavoro.

La ricerca condotta analizza il *Global gender gap index*⁴⁷, sottolineando come questo periodo di crisi abbia contribuito al cambiamento del mercato del lavoro, portando in primis ad una forte spinta verso la digitalizzazione e adozione di tecnologie nuove, e dall'altro lato, ad un crescente carico di lavoro e di cura familiare, il che porta conseguenze maggiori soprattutto per le donne.

Possiamo innanzitutto affermare come il genere femminile abbia rappresentato e continui a rappresentare, in questo periodo, la vittima principale di tale virus: dal prestare il proprio servizio in prima linea (se pensiamo a chi opera in alcuni ambiti lavorativi, essendo le stesse sovra rappresentate nel sistema sanitario (70%)), al fatto che al tempo stesso sono il primo genere in termini di disoccupazione (in conseguenza del fatto che le stesse svolgono la maggior parte del lavoro di assistenza non retribuito nelle famiglie, il quale, a causa del covid è stato amplificato).

Più nello specifico, notiamo che le donne spesso sono impiegate in settori direttamente toccati dalla pandemia, dal lockdown e dal conseguente distanziamento sociale, se pensiamo, ad esempio, al settore dell'estetica, i quali centri sono stati per lunghissimo tempo costretti alla chiusura per il contenimento del contagio.

Poi ancora la chiusura delle scuole e delle diverse strutture dell'infanzia hanno aumentato il tempo che i genitori devono dedicare ai propri figli, all'assistenza, all'istruzione a casa, nonché ai lavori domestici di routine, aggravando le donne proprio perché tali lavori, molto spesso, ricadono su di esse, il che ha rafforzato ed amplificato tali divari costringendole, dunque, a ridurre il proprio orario di lavoro per essere in grado, ad esempio, di accudire i propri figli. Tutto quanto appena descritto, ha inoltre aumentato il rischio che le donne facenti parte di una famiglia in cui è presente un secondo reddito, lascino la forza lavoro per dedicarsi a tali compiti.

Altro dato che a livello lavorativo caratterizza le donne è che, a differenza degli uomini, ricoprono molto spesso dei lavori parziali, i quali, durante la pandemia risultano essere i più vulnerabili, spesso non rientrando nelle reti di sicurezza standard e dunque con maggiori rischi di perdita di lavoro.

⁴⁶ Il gender Gap in Italia. Donne, covid e futuro del lavoro: il ruolo del PNRR e del mondo dell'informazione.

⁴⁷ che tiene conto dei dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro - ILO, del team LinkedIn Economic Graph e di Ipsos.

Inoltre, nella ricerca cui facciamo riferimento, viene riportato un sondaggio di IPSOS “il futuro dello Smart-working: opportunità e rischi per aziende e lavoratori (2021)”, il quale ci mostra alcuni dati che misurano gli effetti delle diverse misure adottate in questi periodi di pandemia (Lockdown e varie misure di contenimento)

sugli adulti che lavorano. Merita attenzione, a nostro avviso, il dato caratterizzante le donne con figli, le quali mostrano una percentuale altissima di stress, la più alta, dovuta proprio alla cura degli stessi⁴⁸.

Nonostante i notevoli progressi compiuti dalle donne nell’ultimo mezzo secolo, la posizione delle stesse sul mercato del lavoro rimane molto diversa da quella degli uomini, lavorando meno ore e guadagnando meno all’ora, problematica che una pandemia come quella da covid-19, che stiamo vivendo, va ad esacerbare.

La conseguente crisi che ne consegue determina uno scenario non adatto a ridurre il divario di genere, già di per sé, abbastanza complicato e difficile. Questo perché, una serie di ripercussioni vanno a riguardare specificamente le donne, come la crescita della disoccupazione femminile e la difficoltà di entrare nel mondo del lavoro ed il calare delle assunzioni nei ruoli di vertice (perché la pandemia ha ridotto le ore di lavoro a disposizione delle donne, essendo le stesse impegnate a ricoprire più tempo nei ruoli all’interno delle mura domestiche).

Nella ricerca su menzionata, *la Rome business of school*, attribuisce la regressione economica, conseguenza della pandemia, maggiormente sulle donne rispetto agli uomini, auspicando in un intervento mirato che possa colmare il divario. Ed è proprio in questa disagiata realtà che una speranza risiede nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dedicando risorse e missioni alle donne e ponendosi quale obiettivo quello di migliorare l’occupazione femminile delle donne di 4 punti percentuali entro l’anno 2026.

Secondo il *Global Gender Gap Report 2021 del World Economic Forum*, per colmare il divario di genere, come lo stesso è attualmente, ci vorranno oltre 135

⁴⁸Nel dettaglio: il 61% delle donne con figli è stressato dalla pressione in famiglia come il prendersi cura dei figli (vs 37% donne senza figli, il 53% uomini con figli e il 34% uomini senza figli); - il 63% delle donne con figli è preoccupato per le loro prospettive di lavoro (vs 55% donne senza figli, il 59% uomini con figli e il 51% uomini senza figli); il 53% delle donne con figli dichiara di avere difficoltà nello svolgere l’attività lavorativa da remoto (vs il 50% dei uomini con figli, il 42% degli uomini senza figli e il 43% per le donne senza figli) - il 54% delle donne con figli ha dichiarato una produttività ridotta (vs il 45% delle donne senza figli, il 46% degli uomini con figli e il 43% degli uomini senza figli). Anche l’organizzazione del lavoro flessibile è considerata insufficiente in assenza di un’adeguata assistenza all’infanzia; il 51% delle donne che hanno figli hanno maggiori probabilità di lavorare con orari non convenzionali (vs 38% delle donne senza figli, il 49% degli uomini con figli e il 42% degli uomini senza figli). Tutto ciò a conferma del fatto che le donne che lavorano svolgono spesso un “dop- pio turno”: un turno diurno in un impiego formale e un turno notturno o mattutino nel lavoro di cura della casa.

anni⁴⁹.

Ciò che ci resta da fare, per evitare di vanificare gli sforzi compiuti fin ora in ambito di parità di genere, è attuare strategie di ripresa che tengano conto di tali divergenze e cerchino di risolverne la portata. In primo luogo, è necessario aumentare la partecipazione della forza lavoro femminile in tutti i settori, aumentare il numero di donne con ruoli manageriali e maggiore rappresentanza femminile in ambito politico. Come infatti ha evidenziato il FMI, un maggior coinvolgimento delle donne nel mondo del business, mediante la riduzione delle barriere che ne ostacolano ingresso e/o reinserimento, porta ad una crescita del PIL fino al 35%.

1.8. Un accenno alla situazione in Italia

Con particolare riferimento al nostro Paese, nel prosieguo di tale elaborato metteremo in luce i differenti *Gap* presenti, soffermandoci, dopo aver analizzato il nostro sistema Tributario ed i principi cardine dello stesso, sulla posizione della Donna in ambito fiscale e sul (purtroppo) troppo lento avanzamento verso l'uguaglianza con l'altro sesso. Nonostante il tema dell'uguaglianza di genere sia di notevole rilevanza, all'interno del nostro paese le risposte al problema sono state e continuano ad essere troppo poche per la sua rilevanza.

Nel corso degli anni alcune ricerche e studi hanno messo in luce una possibile soluzione capace di "arginare" tale problema, quale la tassazione di genere, proposta già a partire dal 2011 da due economisti italiani⁵⁰, cui analizzeremo nello specifico all'interno del terzo capitolo.

Tuttavia, a livello statale, si è cercato di fare qualche "concreto" passo in avanti dettato anche dall'influenza dei paesi vicini al nostro e dal riscontro che gli stessi hanno avuto tramite l'adozione di particolari strumenti. Ricollegandoci ad uno degli strumenti fondamentali già esaminato a livello Europeo per monitorare, oltreché l'avanzamento dell'uguaglianza, le effettive esigenze per colmare i divari esistenti, analizzeremo il bilancio di genere Nazionale, sul quale l'Italia presenta avere una lunga storia.

Diversamente da quanto accaduto negli altri paesi, le prime sperimentazioni su tale strumento partono, nel nostro, dagli enti locali, dunque dalle Province e dai Comuni,

⁴⁹ Dato nettamente aumentato rispetto ai 99,5 anni precedentemente previsti per colmare il divario; tale inasprimento è diretta conseguenza della Pandemia da covid 19.

⁵⁰ Alberto Alesina e Andrea Ichino.

per proseguire poi con Regioni e Governo, i quali hanno recepito le indicazioni emerse nel corso della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino in assenza di un quadro normativo di coordinamento a livello nazionale. Volendo assegnare una data alle prime iniziative in materia, gli albori dei progetti risalgono al 2001⁵¹. In tale anno, infatti, in Emilia-Romagna, è stato realizzato il primo bilancio di genere attingendo ad altre esperienze Europee. Nel 2002, alcune province quali Modena, Siena e Genova si sono impegnate in maniera più sistematica per la redazione del bilancio di genere siglando un protocollo di intesa con l'obiettivo di promuovere e sviluppare il *gender budgeting* in Italia costruendo, inoltre, una rete per lo scambio di buone prassi in relazione a tale materia. Nel corso degli anni, l'interesse per questo fenomeno è cresciuto, soprattutto sulla spinta degli altri paesi, altri enti lo hanno realizzato o progettato ed altre amministrazioni hanno aderito al protocollo.

La disciplina di questo strumento, benché fosse già presente a livello Europeo in alcuni paesi vicino al nostro, risulta essere un tema per noi piuttosto nuovo, il quale con il passare del tempo si è diffuso e di conseguenza, ha acquisito sempre più importanza nell'agenda politica Italiana, proprio in quanto ci si è resi conto che a partire dai risultati ottenuti attraverso il suo utilizzo, si può intervenire colmando i divari esistenti, investendo nella componente femminile per lo sviluppo generale del nostro paese. Tutto quanto detto, può avvenire solo a seguito dei vari *step* previsti, in modo tale da riuscire a progettare e pianificare le future spese facendo riferimento agli obiettivi comuni emersi a seguito di analisi, avendo un occhio particolare verso quelle spese che in qualche modo gravano maggiormente sulle donne proprio per migliorarne le loro generali condizioni di vita.

I primi segnali legislativi su tale tema provengono in Italia a partire dal 2007, tramite una Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri in cui viene promossa tale tipo di analisi con lo scopo di mettere in evidenza la diversa allocazione delle risorse rispetto ad un maggior o minor uso di certi servizi da parte di donne e uomini per poter predisporre una migliore distribuzione in modo da poter meglio rispondere alle esigenze delle donne.

È bene ancora evidenziare come il bilancio di genere sia entrato soltanto di recente nell'agenda politica del nostro Paese. I primi segni di interesse normativo, infatti, partono nel 2007 e sono di profilo generale, mancando una cornice ben definita (che, purtroppo, ancora oggi, più di 10 anni dopo, manca).

⁵¹ in alcune regioni del nord. In particolare, nella regione dell'Emilia-Romagna a livello regionale e nella provincia di Modena.

Pur non essendo presente alcuna norma che direttamente imponga alle Pubbliche Amministrazioni l'adozione del bilancio di genere, il suo carattere (quasi) obbligatorio possiamo ricavarlo da una serie di disposizioni normative che, nel corso degli anni, si sono succedute.

Le prime proposte per l'introduzione del Bilancio di genere furono presentate nel 2005 e nel 2006.

Volendo fare un breve *excursus* su quelle che sono le normative legislative su tale tema intercorse negli anni, dobbiamo partire dalla prima tra queste, rappresentata dalla Direttiva del 2007 sulle “*Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle P.A.*” del Ministero per la Funzione Pubblica e del Ministero delle Pari Opportunità, nella quale veniva indicata la necessità della redazione dei bilanci di genere, auspicando, nello stesso tempo, che gli stessi potessero assurgere a livello di pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle Pubbliche Amministrazioni.

Due anni dopo, con il D.lgs. N.150/2009, recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”, è stata recepita la necessità di produrre un bilancio di genere contestualmente alla relazione sulla *performance*⁵². Con questa previsione, dunque, il bilancio di genere veniva inserito nel ciclo della *performance* quale strumento per l'attuazione delle pari opportunità.

Secondo la legge N.196/2009, il bilancio di genere avrebbe dovuto rappresentare uno dei documenti che tutti gli enti pubblici dovevano includere nella loro revisione annuale delle prestazioni.

Successivamente, con la legge 39/2011⁵³, si è prevista l'introduzione in via sperimentale di tale strumento per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio su uomini e donne.

Gli anni, se possiamo dire, fondamentali, che hanno dato un'ulteriore spinta a livello pratico, sono rappresentati dal 2016 e 2017. In particolare, nel 2016, per il bilancio statale, è stata sperimentata un'analisi del bilancio di genere al fine di valutare i diversi impatti che le politiche di bilancio hanno su donne e uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Tutto quanto appena detto, veniva introdotto dall'art 38-septies⁵⁴ della legge 31 dicembre del 2009 N.196, in un

⁵² Art. 10 D.lgs 150/2009.

⁵³ Recante alcune modifiche alla legge 196/2009.

⁵⁴ Art. 38-septies della legge 31 dicembre 2009, di cui, di fondamentale importanza risultano essere gli artt. 1 recante “sperimentazione del bilancio di genere”, 2 “riclassificazione contabile della spesa

contesto economico e sociale spesso a sfavore delle donne. Con l'articolo 9 del decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 relativo al completamento della riforma del bilancio e successivamente modificato dalla legge 4 agosto 2016, n. 163⁵⁵, veniva disposto, per il bilancio dello Stato, la sperimentazione in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere, analisi poi replicata con riferimento ai successivi rendiconti con l'aggiunta di una serie di indicatori per averne maggiore completezza, a seguito dei quali la spesa del bilancio statale è stata riclassificata alla luce di una valutazione dei suoi diversi impatti su uomini e donne.

Pur continuando, tuttavia, ad assumere carattere sperimentale, il bilancio di genere è stato rafforzato con il decreto legislativo n.116 del 2018, in quanto viene rilevata, in sede di commissioni di bilancio di Camera e Senato, la necessità di finalizzare l'adozione di tale strumento per perseguire la parità di genere tramite politiche pubbliche.

In conclusione a tali prime statuizioni, possiamo affermare che il bilancio di genere è uno strumento complesso che possiede molte potenzialità, e che attraverso le sue varie fasi⁵⁶, quali l'analisi del contesto, la verifica di come l'amministrazione risponde alle esigenze emerse e la valutazione quantitativa dei servizi e della loro capacità di rispondere ai bisogni della popolazione, consente di avere una consapevolezza maggiore dei motivi che provocano disparità, in modo tale da rimediare alle situazioni di squilibrio presenti tra i generi.

Un recente studio⁵⁷, condotto nell'Agosto del 2020 da Maria Cecilia Guerra ed Eleonora Romano, descrive la peculiarità della sperimentazione del Bilancio di Genere in Italia a partire dal 2016, analizzandone criticità e potenzialità.

Le due autrici, innanzitutto, sostengono che la prospettiva di genere andrebbe integrata in tutte le fasi del ciclo di bilancio, poiché, trascurando le differenze

secondo una prospettiva di genere”, 3 “indicatori per il monitoraggio del diverso impatto delle politiche sul genere”, 4 “costruzione di indicatori per il monitoraggio dell’impatto delle politiche sul genere” e 5 “analisi delle politiche di entrata secondo una prospettiva di genere”.

⁵⁵ La legge di riforma n. 163 del 2016 ha introdotto, all'articolo 10 della legge 196 del 2009 (relativo al Documento di economia e finanza, DEF), i due nuovi commi 10-*bis* e 10-*ter*, che prevedono, rispettivamente, la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze di: 1) un allegato al DEF, che riporti, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, l'andamento nell'ultimo triennio di tali indicatori, nonché le previsioni (tendenziali e programmatiche) sull'evoluzione degli stessi nel triennio successivo; 2) una relazione, da presentare alle Camere perché sia trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori BES, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. L'ultimo documento programmatico relativo agli indicatori BES pubblicato è l'allegato BES al DEF 2020 (Dipartimento del Tesoro, 2020).

⁵⁶ Fasi che sono state già analizzate ed argomentate nel paragrafo precedente, con riferimento al Gender Budgeting Europeo.

⁵⁷ Una riflessione sul bilancio di genere in Italia, by Guerra, Maria Cecilia; Romano, Eleonora. Politica economica (Bologna,Italy), 2020, Issue 2.

esistenti tra i due generi in termini di ruoli, stereotipi, responsabilità e norme sociali nell'attuazione e rendicontazione delle politiche pubbliche, significherebbe ignorare che le stesse possono produrre impatti differenziati che acuiscono i divari esistenti.

I soggetti attivi che partecipano all'esercizio di riclassificazione delle spese in una prospettiva di genere sono i centri di responsabilità delle amministrazioni centrali dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei ministri, riclassificazione che viene basata su tre categorie di spesa⁵⁸ e che si configura come un'operazione per niente immediata, la quale richiede di analizzare diverse informazioni a partire dai documenti contabili; la stessa, si distingue tra le spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, le spese sensibili (ovvero quelle spese che potrebbero avere un impatto indiretto sulle disuguaglianze) e quelle neutrali.

Inoltre, viene fatto presente come anche in assenza di una disparità normativa esplicita, i sistemi fiscali possono non essere neutrali e produrre impatti di genere indirettamente differenti. Gli interventi di politica fiscale, infatti, spesso hanno un ruolo fondamentale nell'esacerbare le disuguaglianze implicite esistenti, poiché le stesse influenzano varie decisioni della vita degli individui⁵⁹. Di maggiore importanza, che merita di essere menzionato tra le caratteristiche dei sistemi fiscali che possono produrre impatti di genere indiretti, sono i regimi di imposta sul reddito delle persone fisiche, in quanto i Paesi che basano tale tassazione sul cumulo dei redditi della famiglia in presenza di un sistema di aliquote progressivo, disincentivano normalmente l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito⁶⁰, che il 90% delle volte è rappresentato da una donna.

Tutto quanto detto, poi, pone le autrici di fronte a diverse criticità rispetto a tale strumento, individuando una serie di strade che dovrebbero essere percorse affinché lo stesso si possa evolvere e diventare efficace ma soprattutto di supporto al contrasto delle disuguaglianze di genere.

In primo luogo, con riferimento all'analisi del processo di riclassificazione delle spese, la quota di spese che può essere impiegata per colmare le divergenze di genere, per la maggior parte delle amministrazioni pubbliche, è molto limitata e non in grado attuare la funzione che viene proposta; oltre questo, una grande parte delle spese che possono avere impatti sulle disuguaglianze, viene gestita dalla Presidenza

⁵⁸ categorie previste e definite dalla RGS nelle linee guida che vengono inviate ogni anno alle amministrazioni pubbliche.

⁵⁹ le politiche fiscali, infatti, influenzano le decisioni dei lavoratori e delle lavoratrici, la decisione di formare o sciogliere una famiglia o una convivenza, la scelta di procreare, la pensione al consumo, la scelta se investire o risparmiare ecc.

⁶⁰ tema che sarà approfondito all'interno del secondo Capitolo.

del Consiglio dei Ministri e dall'INPS, il che rappresenta un "freno" a tale processo proprio perché entrambi i soggetti menzionati hanno dei bilanci autonomi.

Ed ancora, tra le spese considerate all'interno del bilancio di genere, non si tiene conto di alcuni (e numerosi) servizi a cittadini di competenza esclusiva di altri livelli di governo e degli interventi di regolamentazione, proprio perché non tutte le politiche pubbliche comportano degli oneri per il bilancio dello Stato. A tal proposito, ciò che viene proposto, è tenere conto della dimensione del genere nella realizzazione e nel disegno di interventi che sono già presenti, in conseguenza del fatto che molti effetti positivi sull'uguaglianza di genere potrebbero essere raggiunti senza necessariamente andare a creare nuovi oneri per lo Stato, il che permetterebbe di attuare una valutazione sia *ex ante* che *ex post*, andando oltre la fase di rendicontazione cui attualmente il bilancio è associato. Le due autrici, poi, ritengono essenziale anche la fase del monitoraggio e, prima di questa, la responsabilizzazione di tutti gli attori che passo passo vengono coinvolti nella costruzione e redazione del bilancio di genere, dotando ciascuna amministrazione di specifiche competenze e di un patrimonio informativo adatto. A livello centrale, invece, un fattore definito come abilitante è rappresentato da una forte *leadership* politica, capace di promuovere un cambiamento culturale (a mio avviso, l'ostacolo principale), in grado di tracciare le principali direttrici di intervento.

Affinché nulla sia lasciato al caso, va istituito un organo cui affidare la funzione di supervisione (le autrici individuano tale organo nel Parlamento), fornitore di una garanzia, in quanto capace di verificare le informazioni date dal governo e delle pubbliche amministrazioni. Tale affidamento sarebbe il riflesso anche di una maggiore serietà nella promozione dell'integrità, qualità e credibilità del ciclo di bilancio.

Possiamo affermare che dall'introduzione del bilancio di genere nel nostro Paese, fino ad oggi, sono stati compiuti numerosi passi in avanti e notevoli miglioramenti ci sono pervenuti, nonostante le criticità suddette.

Ciò che emerge, a detta delle autrici, è però la necessità di rafforzare il coinvolgimento di tutte le amministrazioni pubbliche accrescendo, in ognuna di esse, la consapevolezza della non neutralità delle azioni di *policy* che le stesse definiscono a livello settoriale, migliorando le proprie competenze, le strumentazioni a disposizione e i meccanismi operativi per la fase dell'analisi del contesto e dei divari di genere nei diversi ambiti.

In conclusione, asseriscono il fatto che l'efficacia di tale strumento dipende in *primis*

dall'adozione di un quadro strategico entro cui definire a livello politico gli obiettivi e poi da una collaborazione più stringente tra le amministrazioni pubbliche, il che porta alla promozione di una definizione unitaria sul tema.

Rinvio al capitolo successivo per l'analisi approfondita sulla situazione nel nostro paese.

SISTEMA FISCALE E *GENDER GAP* – ITALIA

CAPITOLO II

SISTEMA FISCALE E *GENDER GAP* – ITALIA

SOMMARIO: 2.1 Capacità contributiva, universalità della tassazione e progressività quali principi cardine del Sistema Tributario Italiano. – **2.1.1** L'imposta sul reddito delle persone fisiche. – **2.2** La tassazione del reddito familiare. – **2.2.1** I sussidi a sostegno delle famiglie. – **2.2.2** Le donne quali seconde percettori di reddito e i disincentivi al lavoro per le stesse. – **2.3** Il condizionamento storico-culturale dei compiti e l'errata distribuzione del lavoro all'interno della famiglia. – **2.3.1** Il confronto con il modello svedese. – **2.4** Strategie di genere a livello Nazionale.

2.1. Capacità contributiva, universalità della tassazione e progressività quali principi cardine del sistema Tributario Italiano

Il sistema Tributario Italiano si basa su una serie di principi, definibili come generali, i quali delineano i caratteri strutturali del sistema stesso, raffigurando i valori fondamentali della materia fiscale.

I principi cardine che saranno analizzati raffigurano esplicitamente i tratti essenziali del sistema, tracciando limiti e ponendo obiettivi specifici che le norme in materia devono raggiungere e rispettare.

La prima norma da prendere in considerazione riguarda l'articolo 23 della Costituzione italiana, la quale espressamente dispone: *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.”*⁶¹ Tale norma prevede dunque in materia tributaria la riserva di legge, al fine di evitare ingiuste discriminazioni tra i contribuenti.

La radice storico-giuridica del principio in commento esprime una forte dimensione di garanzia e di tutela del singolo nei confronti del potere esecutivo in una prospettiva, di stampo liberale, di presidio rispetto all'ingerenza statale⁶². La *ratio* è quella di rafforzare il principio di legalità in relazione ai valori e agli interessi fondamentali sia del singolo che dell'intera collettività.

Affinché la disposizione legislativa risulti essere pienamente efficace e rispettosa del principio sopra enunciato, poi, deve contenere gli elementi necessari all'individuazione ed applicazione del tributo, quali i soggetti passivi, l'oggetto, i principi per la determinazione delle aliquote e l'aliquota massima consentita. Inoltre, l'articolo 4 della Legge 27 Luglio del 2000, n. 212⁶³, prevede un limite all'istituzione di nuovi tributi e all'applicazione di quelli esistenti ad altre categorie di soggetti non precedentemente previsti, sancendo che tale istituzione/estensione non possa

⁶¹ Articolo 1 Costituzione italiana.

⁶² A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore.

⁶³ Legge 27 luglio 2000, n. 212, *“Lo Statuto del Contribuente”*.

avvenire tramite decreto-legge: previsione diretta ad evitare la possibilità che norme entranti immediatamente in vigore possano istituire nuovi prelievi e nuovi adempimenti imprevisi, per cui, nel settore del diritto tributario, la certezza del diritto costituisce valore strutturale indefettibile.

Tuttavia, benché l'obiettivo dello Statuto sia quello evidenziato, si veda come in realtà la natura della riserva di legge sia relativa (e non assoluta)⁶⁴: ciò rende possibile il fatto che, entro determinati limiti e posta la fondamentale base legislativa, la materia tributaria sia disciplinata anche da fonti normative secondarie⁶⁵.

Il carattere relativo della disposizione in commento lo si desume da una interpretazione letterale, sistematica e teologica della stessa: l'articolo 23 Cost. utilizza la locuzione "*in base*" alla legge, lasciando dunque spazio alla configurazione di un'ulteriore disciplina attuativa ed integrativa di fonte non legislativa⁶⁶. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 23 Cost, si ritiene che il termine "*legge*" sia disposto ad indicare sia la legge in senso formale sia gli atti aventi forza di legge: conseguentemente, la base legislativa può essere costituita dalla legge del Parlamento, dal decreto legislativo, dal decreto-legge e dalla legge regionale. Dunque, ricollegandoci all'articolo 4 dello Statuto del Contribuente sopra citato, si veda come lo stesso in realtà, sancendo un simile principio, non possa realmente tracciare alcun limite cogente, ma rappresenti più che altro una norma programmatica (ed in pratica disattesa), in quanto forma di auto limitazione da parte del Parlamento data la natura di legge ordinaria dello Statuto⁶⁷. Nello specifico, con riferimento al decreto-legge e al decreto legislativo (sebbene siano atti emanati dal Governo), il meccanismo che prevede il controllo parlamentare preventivo o successivo ai sensi della Costituzione è sufficiente per ritenere rispettata la *ratio* del principio di riserva di legge.

La presenza, poi, di norme generali e astratte in un tale contesto, prevedibili "ex

⁶⁴ Come invece avviene in ambito penale. Si veda l'articolo 25 della Costituzione: la diversa locuzione "*in forza di una legge*", da cui si ricava il principio di riserva assoluta.

⁶⁵ G.U., Ricorso per Legittimità Costituzionale, n. 43, 28 dicembre 2001.

⁶⁶ Per ciò che concerne il rapporto tra fonti primarie e secondarie, secondo la prevalente interpretazione, la legge deve individuare i criteri di riparto e quindi di concorso dei singoli alle spese pubbliche, attraverso le norme sostanziali (disciplinano il presupposto, i soggetti attivi e passivi, la base imponibile e l'aliquota), le quali individuano gli elementi che devono essere contenuti in una fonte legislativa (Corte Cost. n. 435/2001). Posta la base legislativa, poi, le fonti secondarie possono regolare la disciplina sostanziale per definire l'aspetto quantitativo del prelievo attraverso la determinazione di base imponibile e dell'aliquota, qualora la legge preveda la fissazione di criteri o limiti tali da orientare e delimitare adeguatamente la potestà della normativa secondaria (Corte Cost. n. 83/2015, n. 34/1986).

⁶⁷ Si veda: A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore, p. 50.

ante”, risulta indispensabile sotto il profilo logico, sociologico e costituzionale⁶⁸.

Passando ad esaminare il principio costituzionale che si riferisce specificamente ed esclusivamente alla materia tributaria, il primo comma dell’articolo 53 della Costituzione secondo cui “*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*”⁶⁹, chiarisce la *ratio* fondamentale soddisfatta dai tributi e la relativa correlazione tra il prelievo tributario e il finanziamento delle spese pubbliche.

Nella visione offertaci da tale articolo, possiamo notare come il pagamento del tributo rappresenta l’adempimento di un dovere civico di solidarietà, che consiste appunto nel concorrere alle spese pubbliche da parte del singolo cittadino dello stato in ragione e sulla base della propria capacità contributiva. Nella nostra Costituzione, dunque, il dovere di concorso alle spese pubbliche (art.53 Cost), è armonica applicazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost)⁷⁰.

La norma in questione si presta ad essere esaminata da diversi punti di vista, esprimendo una pluralità di profili con rilevanza giuridica.

Il primo punto da prendere in considerazione, in riferimento all’articolo menzionato, riguarda proprio la locuzione “*tutti*”, la quale al suo interno prevede il principio di universalità dell’imposta. L’obbligo del pagamento di queste ultime, infatti, si estende ad ogni soggetto (sia esso persona fisica o giuridica, cittadino italiano o straniero), in quanto produttore di ricchezza nel territorio dello stato: ogni soggetto, dunque, è tenuto al pagamento delle imposte, e ciò avviene in relazione alla capacità contributiva di ognuno, ossia in ragione dell’idoneità di subire l’onere economico del tributo.

Il dovere tributario non è dunque visto come mera soggezione alla potestà di imperio, ma nella sua funzione di “concorso alle spese pubbliche”, imposto a “tutti” coloro che hanno “capacità contributiva” e in ragione di tale “loro” capacità. Cioè non in

⁶⁸“Sul piano logico, il settore tributario si fonda su obbligazioni prescindenti da nessi sinallagmatici con controprestazioni riferibili all’obbligato, per cui la ragionevole prevedibilità se un proprio comportamento produca o meno obbligazioni del genere risulta indispensabile per permettere la spontanea attuazione dell’obbligo di contribuzione. Sul piano sociologico, la prevedibilità dell’impatto fiscale dei propri comportamenti risulta essenziale per lo svolgimento della vita economica e sociale: ritenere che la valorizzazione del pluralismo sociale e la complessità della società post-moderna possa trascurare tale primaria esigenza della collettività stessa implica un “riduzionismo” non meno pericoloso di quello legalista moderno. Sul piano costituzionale, il collegamento del fenomeno impositivo con il consenso della collettività è strutturale negli ordinamenti democratici e implica la limitazione del ruolo dei soggetti che la collettività stessa ritenga dotati di un livello di collegamento considerato insufficiente.” - Farri, F. (2021). *Le (in)certezze nel diritto tributario*, Diritto e pratica tributaria, (2), 720-739.

⁶⁹ Articolo 53, primo comma, Costituzione italiana.

⁷⁰ Moschetti, F. (2010). *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per “l’ordinamento giuridico in cammino” dell’Unione europea*, Rivista di diritto tributario, (4/1), 427-448.

ragione di quanto si è ricevuto, ma di quanto ciascuno sia in grado di dare⁷¹.

La situazione giuridica del concorso del singolo alle spese pubbliche è delineata dalla norma in termini di doverosità, essendo, l'interesse dello stato alla percezione dei tributi, considerato come un valore fondamentale per la collettività e definito come "interesse fiscale" dalla giurisprudenza Costituzionale nelle sentenze n. 155/2001 e n. 164/1975.

La misura concreta della partecipazione di ciascun contribuente alle spese pubbliche è costituita e parametrata proprio in base alla sua capacità contributiva, la quale presuppone che il soggetto goda di una fonte adeguata di reddito (sia lo stesso proveniente da lavoro subordinato o autonomo, da rendite o da qualunque altro fattore produttivo) per poter far fronte allo stesso⁷². Sul punto è opportuno innanzitutto ricordare che la capacità contributiva risulta essere un importante limite ai poteri del legislatore: se da un lato, infatti, la legge impone ai cittadini di partecipare alla spesa pubblica, dall'altro, stabilisce i limiti del legislatore all'imposizione della ripartizione del prelievo fiscale, motivo per il quale, il principio in questione, è stato lungamente studiato da giuristi e studiosi del diritto, i quali hanno avuto considerazioni differenti sulla sua interpretazione.

Un primo orientamento dottrinale vi ha rintracciato un limite assoluto ai poteri del legislatore, rilevando la capacità contributiva, in un tal contesto, come "*titolarità di situazioni giuridiche soggettive a contenuto patrimoniale, scambiabili sul mercato, che consentano in sé di estinguere l'obbligazione*"⁷³. Alla luce di tale impostazione, l'espressione contenuta nel primo comma dell'articolo 53 Cost., sancisce sia un dovere generico a carico dei consociati e in favore dell'Erario, sia una effettiva necessità del singolo di contribuire al concorso alle spese pubbliche, e quindi di sopportare il peso del prelievo fiscale⁷⁴. Il limite "assoluto" così per come appena detto, è stato poi interpretato ancora da due differenti orientamenti dottrinali, i quali hanno letto l'articolo 53 della Costituzione, l'uno, alla luce degli articoli 41 e 42

⁷¹ In tal senso, cfr K. TIPKE, *Die Steuerrechts-Ordnung*, I, Köln, 2000, 479; Moschetti, F. (2010), *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, Rivista di diritto tributario, (4/1), 427-448; Gaffuri, G. (2017), *Qualche considerazione su capacità contributiva ed etica fiscale*, Bollettino tributario d'informazioni, (6), 423-426; Mario Cermignani, *il dovere tributario come dovere di solidarietà sociale*, Rivista Innovazione e Diritto n.6/2017 edita da Università degli Studi di Napoli Federico II, p. 232-274; A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore, p. 55 ss.

⁷² Il significato del principio di capacità contributiva, sancito dall'art. 53 della Costituzione, è, da sempre, assai discusso. La dottrina giuridica ha individuato due profili, uno «garantista» per cui l'obbligo tributario va collegato direttamente ad un indice rivelatore di ricchezza - come il reddito - e l'altro «solidaristico» per cui la capacità è un limite relativo in questo caso, di cui si dirà a breve.

⁷³ G. Melis, *lezioni di diritto tributario*, quinta edizione, 2017, cit.45ss.

⁷⁴ I. Manzoni, *il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965, 13.

Cost⁷⁵. e dunque in una prospettiva garantista (in considerazione della libertà di iniziativa economica privata dell'individuo e del limite del potere espropriativo dello Stato nei confronti del singolo⁷⁶) e l'altro, alla luce dell'articolo 2 della Costituzione⁷⁷, desumendo un dovere generale dei consociati di partecipare al prelievo fiscale al fine di contribuire al benessere collettivo, in un'ottica di sacrificio del singolo per il bene della società⁷⁸. Tale ultima funzione garantista, inoltre, viene in rilievo anche nella impostazione di un'ulteriore dottrina la quale, interpretando l'articolo 53 Cost. insieme all'articolo 3 Cost⁷⁹., considera la capacità contributiva quale limite relativo ai poteri del legislatore (e non assoluto di cui si è detto prima), ravvisandone un principio di eguaglianza sostanziale insito nella natura della norma, apparendo dunque evidente una necessità di proporzione tra il prelievo fiscale e la ricchezza del singolo. Inoltre, in un contesto economico quale quello vigente nel nostro paese, il tributo rappresenta (e viene inteso) lo strumento non repressivo che lo Stato utilizza per realizzare la mobilità sociale e correggere le distorsioni di mercato, difatti, esso *“limita le libertà e le stesse potenzialità economiche dell'individuo, e in ciò sta indubbiamente un sacrificio individuale: per aumentare però la libertà stessa e il godimento dei diritti, e in ciò sta la funzione promotrice del tributo medesimo nell'ottica dell'equo riparto e dell'etica della responsabilità”*⁸⁰. Alla luce di quanto esposto, si può affermare che il principio di capacità contributiva esprime una serie di corollari: in *primis*, con la locuzione “tutti” viene enfatizzato il dovere dei consociati di partecipare al prelievo fiscale a tutela di un interesse

⁷⁵ Articolo 41 della Costituzione: *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”*. Articolo 42 della Costituzione: *“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità”*.

⁷⁶ Il prelievo fiscale non può ledere le fonti produttive di ricchezza che determinano la forza economica, non deve causare una eccessiva diminuzione del patrimonio del singolo, non deve coincidere con una occulta espropriazione a carico della persona. V. G. Falsitta, *manuale di diritto tributario*, Parte generale, Padova, 2000, 153.

⁷⁷ Articolo 2 della costituzione: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

⁷⁸ F. Moschetti, *il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, 77.

⁷⁹ Articolo 3 della Costituzione: *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”*

⁸⁰ F. GALLO, *Nuove espressioni di capacità contributiva*, in *Rassegna tributaria*, 2015, n. 4, 771-784.

collettivo, che è il bene della società (orientamento solidaristico); poi, con la frase "in ragione della propria capacità contributiva", si esplica una prospettiva garantista in virtù di un concorso alle spese pubbliche che sia rispettoso del principio di eguaglianza sostanziale: si impone dunque un'analisi della ricchezza dei singoli consociati affinché venga stabilito il *quantum* del prelievo fiscale cui, per solidarietà sociale, i cittadini devono concorrere. Emerge, tuttavia, che il prelievo fiscale, dovendo gravare sul singolo consociato in misura proporzionale alla sua ricchezza, ha un limite invalicabile che non coincide con il minimo vitale, bensì con il minimo sufficiente a garantire all'individuo una esistenza dignitosa e libera⁸¹. Tuttavia, sul punto, non si può non richiamare il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, secondo cui *“la capacità contributiva, quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposizione è collegata, va, in linea di principio, ravvisata in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della arbitrarietà ed irrazionalità”*⁸². L'imposizione tributaria, si giustifica solo se e nei limiti in cui il contribuente vada a manifestare una propria capacità contributiva, da intendersi come l'insieme delle manifestazioni di ricchezza di un soggetto che *“denuncino un godimento di servizi pubblici”*⁸³, il che costituisce un indice sufficiente per legittimare il concorso dello stesso alle spese pubbliche. La libertà del legislatore è dunque limitata in particolare nella scelta del presupposto di fatto (che deve essere una manifestazione di capacità contributiva) e nella disciplina della base imponibile (che deve quantificare la reale capacità contributiva)⁸⁴.

Sotto altri punti di vista, poi, lo stesso concetto di capacità contributiva è stato più volte, negli anni, ripreso dalla Corte costituzionale, la quale lo ha definito come una forza *“attuale”* ed *“effettiva”*. L'identificazione di tale concetto come forza economica, comporta che il legislatore nell'individuare il presupposto del tributo, non possa attribuire rilevanza a fatti o atti privi di valenza economica; per quanto

⁸¹ F. MOSCHETTI, *il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, cit., 229.

⁸² Sul punto, Corte cost. 05 maggio 1992, n. 42. Inoltre, tra l'altro, Corte cost. 21 maggio 2001, n. 156, in tema di *“Imposta regionale sulle attività produttive”*. In tale sentenza si è ritenuto che manifesti capacità contributiva *“il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate”*. Per un esame critico, cfr. per tutti G. FALSITTA, *Un tributo con tratti confiscatori: l'Irap*, in *Giustizia tributaria*, cit., 333 ss.

⁸³ Maffezzoni, F., *Capacità contributiva e retroattività delle norme tributarie*, Bollettino tributario d'informazioni, 1972, 1133-1139.

⁸⁴ In tal senso, cfr. J. LANG, *Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, Köln*, 1981, 115 ss., 125. Dello stesso autore, *Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, in Besteuerung von Einkommen. Rechtsvergleich*, cit., a cura di K. Tipke e N. Bozza, Berlin, 2000, 122 ss., 130.

riguarda, invece, l'effettività, la stessa viene rinvenuta ogni qualvolta sia reale, sussistente in concreto e non meramente virtuale o presunta, così da rivelare che ogni prelievo abbia una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza⁸⁵, mentre l'attualità si identifica quando sia sussistente nel momento in cui il tributo è applicabile, quindi non sia una forza economica passata o futura⁸⁶.

La capacità contributiva oltre a costituire la causa giustificatrice del prelievo tributario, rappresenta anche un parametro utilizzabile dalla Corte costituzionale nella valutazione della legittimità delle leggi tributarie stesse, le quali devono essere parametrate, come detto *retro*, in base alle possibilità economiche del contribuente.

Il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione⁸⁷, poi, prevede un ulteriore principio fondamentale, correlato al principio appena analizzato a cui il sistema tributario nel suo complesso deve uniformarsi, ossia il criterio di progressività⁸⁸, in virtù del quale la quota di ricchezza che il cittadino deve versare al fisco cresce all'aumentare della propria forza economica in misura più che proporzionale: in questo modo viene rafforzata la matrice solidaristica del principio in questione, perseguendo una finalità di redistribuzione della ricchezza e determinando un maggior carico fiscale per i soggetti più abbienti.

Poiché il principio costituzionale prevede che il sistema fiscale sia connotato dalla progressività e non ogni singolo tributo, esso è attuato tramite la progressività per scaglioni dell'IRPEF, per cui l'aliquota di imposta aumenta all'aumentare dell'imponibile, riflesso del fatto che l'imposizione fiscale deve crescere in misura più che proporzionale al crescere della forza economica del soggetto⁸⁹. Tale criterio è direttamente connesso ai principi di eguaglianza e solidarietà previsti dall'articolo 2 della Costituzione, secondo cui la Repubblica *"richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*⁹⁰, prevedendo, così, che il carico fiscale gravi in misura maggiore sui contribuenti titolari dei redditi più alti.

Come ha avuto occasione di chiarire la stessa giurisprudenza costituzionale, il principio in questione è da rapportare al sistema tributario nel suo complesso e non

⁸⁵ G. MELIS, *manuale di diritto tributario*, Torino, 2019, p. 62 ss.

⁸⁶ P. RUSSO, *manuale di diritto tributario*, Parte generale, Milano, 2007.

⁸⁷ *"Il Sistema Tributario è informato ai criteri di progressività"*.

⁸⁸ Sul valore normativo di tale precetto, solo apparentemente del tutto generico, cfr. R. SCHIAVOLIN, *Il principio di "progressività del sistema tributario"*, nel volume *Diritto Tributario e Corte costituzionale*, a cura di L. Perrone e C. Berliri, con Introduzione di E. DE MITA, Edizioni Scientifiche italiane, 2006, 151 ss.

⁸⁹ A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore, p.78.

⁹⁰ Articolo 2 Costituzione italiana.

invece a ciascun tributo⁹¹, non essendo dunque vietato che alcuni di essi siano ispirati a criteri diversi, venendo così, in definitiva, a governare le imposte personali⁹².

Inoltre, tale principio, costituisce espressione del principio di uguaglianza di cui all'art 3 della Costituzione, derivando dallo stesso l'esigenza di un'uguale tassazione in presenza della medesima capacità contributiva. Lo stato, facendo pagare le imposte con criteri progressivi e provvedendo (con le entrate così riscosse) ai servizi di utilità sociale, va a adoperarsi contro le disuguaglianze tentando di rimuovere, in particolare, *“gli ostacoli di ordine economico e sociale”*⁹³ che limitano concretamente la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Proprio tramite questa correlazione esistente tra l'articolo 3 della Costituzione e l'articolo 53, mi ricolleggerò all'interno dell'ultimo capitolo di tale elaborato, cercando di dare una risposta ed una soluzione alle tematiche oggi esistenti riguardo all'effettiva disparità con riferimento in particolare al genere femminile, cercando di trovare una soluzione concreta che, mantenendo fermo il rispetto dei principi costituzionali, interpreti meglio le esigenze differenti tra i due sessi.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, in conclusione, possiamo notare ed affermare la presenza di due vincoli che la Costituzione impone al legislatore italiano tramite i principi appena esaminati affinché si possa parlare di “giusto tributo”: in primis, il principio di legalità va ad individuare un vincolo di tipo formale, secondo cui soltanto con la legge l'integrità patrimoniale del singolo può essere intaccata; il principio di capacità contributiva, poi, pone un vincolo di natura sostanziale, affermando come la legittimità del prelievo tributario esista esclusivamente se il singolo soggetto contribuente manifesti una forza economica e soltanto entro i vincoli quantitativi espressi dalla stessa.

2.1.1. L'imposta sul reddito delle persone fisiche

L'IRPEF è l'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche, disciplinata dal D.P.R. del 22 dicembre 1986 n. 917 (Testo Unico delle imposte sui redditi), che individua le caratteristiche essenziali del tributo, i soggetti passivi ed il presupposto applicativo.

Prima, però, di passare all'analisi dell'imposta per come oggi determinata, occorre ripercorrere l'iter che ha portato alla definizione della stessa.

⁹¹ Cfr. Corte Cost., sent. 4 maggio 1995 n. 143.

⁹² Corte cost. sent. 24 giugno 1994 n. 263.

⁹³ Articolo 3 Costituzione italiana.

C'è innanzitutto da fare una breve distinzione sui vari meccanismi presenti negli ordinamenti fiscali, i quali possono essere ricondotti a tre diverse tipologie: il cumulo obbligatorio dei redditi, consistente nel sommare tutti i redditi dei componenti del nucleo familiare; la tassazione individuale, che va a tassare il reddito di ciascun contribuente prescindendo dalla propria situazione familiare e la tassazione per parti del reddito familiare complessivo. L'IRPEF fa parte della seconda categoria appena menzionata, ossia è un'imposta di tipo individuale.

Per quanto riguarda il nostro paese, in particolare, bisogna tenere presente che l'IRPEF sia stato istituito più di cinquant'anni fa dal D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 ed è stato nel corso degli anni più volte rinnovato.

Con riferimento al D.P.R. in oggetto, è di fondamentale importanza, per la svolta poi avutasi negli anni, menzionare l'articolo 4⁹⁴, il quale prevedeva il cumulo obbligatorio dei redditi, ossia l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità. La ratio (a mio avviso oltre che corrispondente ai valori del tempo ed ai convincimenti relativi alla figura della donna) consisteva nell'idea per cui la presenza di più persone titolari di reddito nello stesso nucleo familiare ne accrescesse la capacità contributiva.

Tale convinzione rimane fino alla riforma del diritto di famiglia (Legge 19 maggio 1975 n. 151), con la quale il legislatore adegua la normativa fiscale ai principi costituzionali, con particolare riferimento all'eguaglianza tra i coniugi.

Poco dopo viene approvata la legge n. 576 del 1975 che stabilisce l'autonomia soggettiva tributaria dei coniugi, mantenendo però inalterato il regime del cumulo dei redditi.

Il vero punto di svolta è rappresentato da una sentenza della Corte costituzionale, la numero 179 del 1976, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità per contrasto con gli articoli 3, 29, 31 e 53 della Costituzione di quelle norme che prevedevano il

⁹⁴ Art. 4. D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597: “((Coniugi e figli minori.)): ((Ai fini della determinazione del reddito complessivo o della tassazione separata prevista dagli articoli 12 e seguenti: a) i redditi dei beni che formano oggetto della comunione legale di cui agli articoli 177 e seguenti del codice civile sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi; b) i redditi dei beni che formano oggetto del fondo patrimoniale di cui agli articoli 167 e seguenti del codice civile sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi. Nelle ipotesi previste dall'articolo 171 del detto codice i redditi dei beni che rimangano destinati al fondo sono imputati per l'intero ammontare al coniuge superstite o al coniuge cui sia stata esclusivamente attribuita l'amministrazione del fondo; 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 a un solo genitore i redditi gli sono imputati per l'intero ammontare))”.

cumulo dei redditi⁹⁵ dei coniugi in capo al *pater familias*⁹⁶ (nello specifico: l'imputazione al marito dei redditi della moglie ed il cumulo di entrambi ai fini del calcolo dell'imposta, la negazione della soggettività passiva della moglie con conseguente soggettività della stessa in capo al marito e l'obbligo del marito di dichiarare in unico atto i redditi della moglie), e si è passati ad un sistema che tassa su base individuale i redditi prodotti all'interno del nucleo familiare.

Tutto quanto appena dichiarato, risultava essere in linea con il convincimento che, anche in materia tributaria, la libertà del singolo e l'eguaglianza di tutti i cittadini emergevano quali principi fondamentali alla base di un giusto sistema ed anche, e soprattutto, con riferimento all'affermarsi della forza soggettiva della donna.

In seguito a tale sentenza della Corte sono intervenute due leggi (la n. 569 de 1976 e la n. 114 del 1977) che hanno stabilito il principio in base al quale, ai fini IRPEF, soggetti passivi d'imposta sono tutte le persone fisiche che abbiano la disponibilità del reddito, vigendo dunque attualmente, nel nostro sistema fiscale italiano, la regola per cui i coniugi sono soggetti autonomi del tributo⁹⁷.

L'applicazione della regola precedentemente vigente, nello specifico, fu ritenuta dal Giudice delle leggi contraria a diversi principi costituzionali sopra menzionati, tra cui il principio di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3 Cost.), nonché all'eguaglianza giuridica dei coniugi (art. 29, comma 2 Cost.), in quanto comportava l'assoggettamento di situazioni eguali ad un differente trattamento, senza alcuna razionale giustificazione e, segnatamente, senza che tale disparità fosse finalizzata «a garantire o tutelare l'unità familiare», fondandosi sopra un fittizio possesso di redditi comuni. Inoltre, allo stesso *favor* espresso dagli artt. 29 e 31 Cost. per la famiglia, che veniva di fatto penalizzata rispetto alle unioni non formalizzate, in ragione della

⁹⁵ 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.

⁹⁶ L'originario sistema del cumulo dei redditi trovava giustificazioni diverse: di carattere meramente storico, visto che il sistema del cumulo vigeva già nel Testo Unico del 1958; di carattere squisitamente economico, dato che la letteratura economica (BOSI-GUERRA, *Imposta personale, dote per i figli e strumenti di means testing*, in *Libro Bianco*, Roma, 2008, p. 221) è unanime nel ritenere che l'appartenenza ad un nucleo familiare incide sul benessere individuale e sulla capacità contributiva del singolo, che non possono dipendere, cioè, solo dal suo reddito individuale; di carattere giuridico visto che in quella particolare fase storica (antecedente la riforma del diritto di famiglia) il capo famiglia era titolare di una *potestas* che ben poteva costituire un'ideale base per far presumere che egli avesse quella libera disponibilità dei redditi degli altri appartenenti al nucleo familiare che sola poteva giustificare la tassazione di tali ricchezze direttamente nei suoi confronti.

⁹⁷ 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».

natura progressiva dell'imposizione e della concentrazione dell'imponibile in capo al *pater familias*⁹⁸.

Passando adesso ad un'analisi più approfondita dell'imposta oggi esistente e del modo in cui la stessa viene calcolata con riferimento ad ogni singolo contribuente, devono essere esaminati, brevemente, una serie di passaggi essenziali affinché si possa addivenire all'imposta dovuta⁹⁹. Ai fini della determinazione della base imponibile e della conseguente imposta che il singolo contribuente dovrà versare all'erario, infatti, sono previsti una serie di passaggi e di adempimenti in capo al contribuente medesimo per il calcolo della stessa.

La base imponibile dell'IRPEF corrisponde al reddito complessivo facente capo al singolo contribuente, il quale è dato dalla somma algebrica dei redditi di ogni categoria¹⁰⁰ e delle perdite derivanti dall'esercizio di imprese e di attività di lavoro autonomo. Il primo adempimento, dunque, è quello di ricondurre il reddito a ciascuna delle singole categorie reddituali di cui all'articolo 6 TUIR¹⁰¹, categorie cui il legislatore riserva a ciascuna tipologia di reddito regole opportune in punto di determinazione della base imponibile, di rilevanza dei costi e di imputazione a periodo, diverse appunto per ciascuna categoria reddituale.

Nella determinazione del reddito complessivo, si deve tenere conto di tutti i redditi conseguiti nel periodo di imposta che, ai sensi dell'articolo 7 del TUIR¹⁰²,

⁹⁸ In capo al *pater familias*, ai sensi dell'articolo 4 sopra riportato, venivano cumulati e direttamente tassati nei suoi confronti non solo i redditi propri, ma anche quelli della moglie – non legalmente ed effettivamente separata – quelli dei figli minori che convivevano con lo stesso e i redditi degli altri membri della famiglia dei quali egli aveva la libera disponibilità o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti.

⁹⁹ A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore, p. 149 ss.

¹⁰⁰ Le categorie reddituali sono: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa, redditi diversi. Si V. A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore, p. 136 ss.

¹⁰¹ Articolo 6 TUIR, Classificazione dei redditi: “*I singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie: a) redditi fondiari; b) redditi di capitale; c) redditi di lavoro dipendente; d) redditi di lavoro autonomo; e) redditi di impresa; f) redditi diversi. I proventi conseguiti in sostituzione di redditi, anche per effetto di cessione dei relativi crediti, e le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento di danni consistenti nella perdita di redditi, esclusi quelli dipendenti da invalidità permanente o da morte, costituiscono redditi della stessa categoria di quelli sostituiti o perduti. Gli interessi moratori e gli interessi per dilazione di pagamento costituiscono redditi della stessa categoria di quelli da cui derivano i crediti su cui tali interessi sono maturati. I redditi delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, da qualsiasi fonte provengano e quale che sia l'oggetto sociale, sono considerati redditi di impresa e sono determinati unitariamente secondo le norme relative a tali redditi*”

¹⁰² Articolo 7 TUIR, Periodo d'imposta: “*L'imposta è dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma, salvo quanto stabilito nel comma 3 dell'articolo 8 e nel secondo periodo del comma 3 dell'articolo 11. L'imputazione dei redditi al periodo di imposta è regolata dalle norme relative alla categoria nella quale rientrano. In caso di morte dell'avente diritto i redditi che secondo le disposizioni relative alla categoria di appartenenza sono imputabili al periodo di imposta in cui sono percepiti, determinati a norma delle disposizioni stesse, sono tassati separatamente a norma degli articoli 17 e 18, salvo il disposto del comma 3 dell'articolo 16, anche se*

corrisponde all'anno solare. Per essere poi determinato correttamente il periodo cui appartiene un certo componente, il legislatore indica per ciascuna categoria reddituale il criterio più appropriato, distinguendo tra il principio di cassa (per cui occorre far riferimento al momento dell'incasso dei corrispettivi o a quello di pagamento delle spese) e il principio di competenza (per cui occorre far riferimento al momento della maturazione dei componenti positivi o negativi). Dalla base imponibile vengono esclusi i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte ai sensi dell'articolo 3 del TUIR¹⁰³. Mentre, in base all'articolo 8 del TUIR¹⁰⁴, sono disciplinate le modalità di utilizzo delle perdite, con una distinzione tra le perdite riportabili in orizzontale e quelle riportabili in verticale¹⁰⁵.

Dalla base lorda costituita dal reddito complessivo in tal modo determinato, poi, occorre scomputare gli oneri deducibili (articolo 10 TUIR) affinché si possa arrivare alla determinazione della base imponibile netta. Il legislatore qualifica quali oneri deducibili quelle spese che possono essere sottratte alla base imponibile, differenziandoli dagli oneri detraibili, identificabili invece in quelle spese

non rientrano tra i redditi indicati nello stesso articolo 16, nei confronti degli eredi e dei legatari che li hanno percepiti.”

¹⁰³ Articolo 3 TUIR, Base imponibile: *“L'imposta si applica sul reddito complessivo del soggetto, formato per i residenti da tutti i redditi posseduti al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10 e per i non residenti soltanto da quelli prodotti nel territorio dello Stato. In deroga al comma 1 l'imposta si applica separatamente sui redditi elencati nell'articolo 16, salvo quanto stabilito nei commi 2 e 3 dello stesso articolo. Sono in ogni caso esclusi dalla base imponibile: a) i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva; b) gli assegni periodici destinati al mantenimento dei figli spettanti al coniuge in conseguenza di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, nella misura in cui risultano da provvedimenti dell'autorità giudiziaria; c) [abrogata]; d) gli assegni familiari e l'assegno per il nucleo familiare, nonché, con gli stessi limiti e alle medesime condizioni, gli emolumenti per carichi di famiglia comunque denominati, erogati nei casi consentiti dalla legge. d-bis) la maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici prevista dall'articolo 1 della legge 29 dicembre 1988, n. 544. d-ter) le somme corrisposte a titolo di borsa di studio dal Governo italiano a cittadini stranieri in forza di accordi e intese internazionali.”*

¹⁰⁴ Articolo 8 TUIR, Determinazione del reddito complessivo: *“Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo e sottraendo le perdite derivanti dall'esercizio di arti e professioni. Non concorrono a formare il reddito complessivo dei percipienti i compensi non ammessi in deduzione ai sensi dell'articolo 60. Le perdite delle società in nome collettivo ed in accomandita semplice di cui all' articolo 5, nonché quelle delle società semplici e delle associazioni di cui allo stesso articolo derivanti dall'esercizio di arti e professioni, si sottraggono per ciascun socio o associato nella proporzione stabilita dall'articolo 5. Per le perdite della società in accomandita semplice che eccedono l'ammontare del capitale sociale la presente disposizione si applica nei soli confronti dei soci accomandatari. Le perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e quelle derivanti dalla partecipazione in società in nome collettivo e in accomandita semplice sono computate in diminuzione dei relativi redditi conseguiti nei periodi d'imposta e, per la differenza, nei successivi, in misura non superiore all'80 per cento dei relativi redditi conseguiti in detti periodi d'imposta e per l'intero importo che trova capienza in essi. Si applicano le disposizioni dell'articolo 84, comma 2, e, limitatamente alle società in nome collettivo ed in accomandita semplice, quelle di cui al comma 3 del medesimo articolo 84.”*

¹⁰⁵ La differenza è che nelle perdite riportabili in orizzontale, le stesse vengono portate in diminuzione dagli altri redditi dello stesso periodo (imprese minori ed arti e professioni); mentre nelle perdite riportabili in verticale, vengono riportate in diminuzione dei redditi della stessa categoria nei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quinto (imprese individuali e società di persone).

(attualmente il 19% di alcune spese) che possono essere sottratte dall'imposta lorda, costituenti entrambi strumenti attraverso i quali il legislatore va ad attuare la personalità dell'IRPEF. Affinché un onere sia deducibile o detraibile deve rientrare tra quelli previsti come tali dalla legge, deve essere stato effettivamente e documentalmente sostenuto dal contribuente nel corso del periodo di imposta e deve essere rimasto a suo carico.

Alla base imponibile netta, ex. articolo 11 TUIR, andranno applicate le aliquote progressive per scaglioni di reddito. Le aliquote IRPEF sono appunto crescenti per scaglioni di reddito e a ciascuno scaglione corrisponde un'aliquota crescente in misura più che proporzionale rispetto all'aumentare della base imponibile, fino ad un limite massimo oltre il quale la stessa diventa proporzionale. Il reddito del contribuente viene frazionato nei diversi scaglioni e ad ogni scaglione viene applicata l'aliquota fino a determinare l'imposta totale lorda. Al reddito complessivo determinato ai fini IRPEF si applicano poi le addizionali regionali e comunali stabilite dai rispettivi enti.

Dall'imposta lorda così determinata, andranno poi scomputati ulteriori elementi quali le detrazioni d'imposta, i crediti d'imposta ex. articolo 22 TUIR, gli acconti già versati e le ritenute d'acconto.

Con specifico riferimento alle detrazioni di imposta, già precedentemente menzionate, è bene dire che le stesse rappresentano delle spese di cui il legislatore consente di scomputarne una quota, consistente attualmente nel 19%. L'elenco delle spese detraibili e dei limiti alle stesse è contenuto negli articoli 15, 16 e 16 *bis* del TUIR. In alcuni casi viene consentita la detrazione di specifiche somme a prescindere da un effettivo esborso a carico del contribuente, in particolare ciò avviene per quelle detrazioni di notevole interesse sociale accordate in relazione alla situazione personale o familiare del soggetto contribuente, quali ad esempio le detrazioni per carichi di famiglia, disciplinate dall'articolo 12 (il quale sarà integralmente richiamato nel paragrafo successivo), dovute a favore di contribuenti residenti che provvedono al mantenimento di altri familiari aventi un reddito personale complessivo modesto, anche se, una parte delle stesse non esiste più in quanto assorbita dall'Assegno Unico e Universale a seguito della sua introduzione.

Dopo un breve accenno sulle modalità di determinazione del tributo, è bene dire che l'IRPEF, così per come viene applicata, realizza il principio costituzionale, precedentemente analizzato, posto dall'articolo 53 della Costituzione riguardante la progressività del sistema tributario: l'aliquota cresce all'aumentare della base

imponibile, in modo da mantenere pari il sacrificio dei cittadini di fronte alla legge. Oltre al carattere della progressività, del quale abbiamo già parlato nel precedente paragrafo, è indispensabile soffermarci sulla personalità dell'imposta stessa, il che rappresenta un punto di notevole importanza per quanto riguarda il tema oggetto di elaborato.

Scopo dell'imposta personale è infatti quello di colpire l'intera capacità contributiva facente capo ad un soggetto, costituita dal reddito complessivo eccedente il fabbisogno fondamentale di vita (il quale è rappresentato dalle spese personali). Per individuare le spese necessarie si utilizzano i meccanismi della deduzione o della detrazione di cui appena detto.

Prima diversificazione da fare è quella tra imposte reali e personali: reali se colpiscono la ricchezza oggettiva, ossia sono commisurate a un determinato oggetto imponibile; personali se colpiscono la ricchezza in quanto posseduta, ossia vanno a considerare la posizione individuale del contribuente. L'imposta che tiene conto della situazione familiare o individuale del singolo è un'imposta personale.

Tramite tale tipo di tassazione, rappresentata appunto dalla caratteristica dell'individualità, si utilizza un meccanismo che prevede di tassare il reddito complessivo di ciascun contribuente, prescindendo dalla propria situazione familiare. Dunque, in un sistema come quello italiano, il quale prevede l'imposizione del reddito secondo i canoni della progressività, le due alternative possibili riguardano la tassazione individuale (così come attualmente avviene) oppure la tassazione del nucleo familiare (individuo o famiglia). La preferenza effettuata sulla prima delle due possibili alternative viene giustificata in base alla necessità di affermare la sovranità riconosciuta al singolo individuo, in maniera aderente al principio di personalità della capacità contributiva appena analizzato ed all'idea per cui il reddito vada tassato al momento della produzione dello stesso in capo ai singoli possessori (a prescindere se poi sarà destinato per un eventuale soddisfacimento di bisogni all'interno della famiglia).

Per ciò che invece concerne il funzionamento della tassazione familiare, vediamo come tale modalità di tassazione avviene secondo due schemi differenti: il cumulo dei redditi e la tassazione per parti.

Nel cumulo dei redditi, l'aliquota media è determinata in funzione della somma dei redditi familiari, mentre nella tassazione per parti l'aliquota è una funzione della

somma dei redditi del nucleo familiare divisa per un certo numero di parti¹⁰⁶, applicata di base secondo due schemi quali lo *splitting* ed il quoziente familiare¹⁰⁷.

Con lo *splitting*, 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; 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 deduzioni e delle detrazioni). Nel caso del quoziente familiare, invece, 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 un coefficiente divisore – una sorta di scala di equivalenza – che cambia in funzione della dimensione e della composizione del nucleo familiare. L’imposta così determinata individua l’ammontare del tributo solidalmente dovuto dai familiari¹⁰⁸.

L’implementazione di questi meccanismi in Italia ha tradizionalmente incontrato non pochi ostacoli sia sul piano dell’efficienza, sia sul piano di una loro presunta contrarietà ai principi costituzionali operanti in materia tributaria. Sul piano dell’efficienza risultano non privi di critiche in quanto capaci di ridurre l’aliquota marginale del coniuge (o familiare) con il reddito più elevato e aumentano quella dell’altro in misura correlata al grado di progressività del sistema; inoltre disincentivano l’offerta di lavoro da parte del coniuge con minor reddito (che nella

¹⁰⁶ La tassazione “per parti” non deve essere confusa con il regime del cumulo dei redditi. Nel primo caso, l’aliquota è una funzione della somma dei redditi del nucleo familiare divisa per un certo numero di parti; nel secondo caso, invece, l’aliquota media viene determinata in funzione della somma dei redditi dei familiari. V. MARINI-SALVINI, *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*, in *Rass. trib.*, 2022, 1, p. 218 ss.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Si tratta, dunque, di un meccanismo che, come evidenziato da DI NICOLA, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Roma, 2009, p. 10 «applica la progressività dell’imposta sulle persone fisiche a un reddito equivalente, definito, in ambito familiare e attribuito a ogni suo componente a prescindere da quanto abbia percepito effettivamente ciascuno».

maggior parte delle volte è identificata nel soggetto femminile)¹⁰⁹ ed infine favoriscono le famiglie con più percettori di reddito o con marcate differenze reddituali al proprio interno e i possessori di redditi più elevati, penalizzando al contempo i singoli che non possono evitare la tassazione disgiunta¹¹⁰.

Per quanto poi riguarda invece gli ostacoli dal punto di vista costituzionale, gli stessi nascono dal fatto che i due strumenti, determinando l'imposta attraverso una convenzionale imputazione ai membri del nucleo di redditi in tutto o in parte non posseduti, sembrano porsi in contrasto non solo con i principi posti dagli artt. 3, 29 e 31 Cost. a tutela della famiglia, ma anche e soprattutto con il principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost.¹¹¹. Per questa serie di “problemi”, dunque, che l'implementazione dei meccanismi dello *splitting* o del quoziente familiare inevitabilmente generano, costituiscono la principale ragione che ha portato il legislatore italiano a non dare seguito a simili proposte e a continuare ad assicurare, ai fini IRPEF, la tutela della famiglia attraverso il riconoscimento delle ordinarie deduzioni dal reddito e detrazioni di imposta¹¹² che presentano non poche criticità, solo in parte superate dall'Assegno Unico e Universale.

2.2. La tassazione del reddito familiare

In Italia, come precedentemente detto, vige la tassazione individuale dei redditi di ciascun componente del nucleo familiare, procedendone a tassare il reddito di ciascuno, dunque, prescindendo dalla propria situazione familiare. Dal 1997, infatti, non è più possibile presentare la dichiarazione dei redditi *congiunta* per i coniugi,

¹⁰⁹ Una chiara indicazione contraria all'utilizzo della tassazione “per parti” proviene dal Parlamento europeo che, nell'invitare la Commissione a sostenere l'uguaglianza di genere nelle politiche fiscali e a emanare specifiche raccomandazioni destinate agli Stati membri, ha rilevato come tali politiche abbiano un impatto variabile sulle diverse tipologie di nuclei familiari e come i sistemi di tassazione congiunta dei redditi non incentivino l'occupazione femminile e l'indipendenza economica delle donne. Il Parlamento europeo nella Risoluzione del 15 gennaio 2019 sulla parità di genere e le politiche fiscali nell'Unione europea (2018/2095(INI)) ha espressamente affermato 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 individuale».

¹¹⁰ V. TURCHI, *Diritto tributario di famiglia*, Torino, 2022, p. 316; DELICH-POLIN, *Individuo e famiglia: quale fisco?* in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2007, 1, p. 149 ss.

¹¹¹ Rilevano il contrasto con i principi costituzionali SCHIAVOLIN, *I soggetti passivi*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, a cura di Tesoro, vol. I, Torino, 1994, p. 122 e GRIPPA SALVETTI, *Famiglia (diritto tributario)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, vol. III, Milano, 2006, p. 2438.

¹¹² La questione della implementazione di un diverso modello di tassazione dei redditi della famiglia è stata accantonata anche nell'ambito della proposta di revisione dell'IRPEF delineata dal disegno di legge delega C. 3343 approvato dalla Camera il 22 giugno 2022.

salvo l'ipotesi¹¹³ del ricorso all'assistenza fiscale (modello 730/2022).

In un sistema come il nostro, in cui è presente un tipo di tassazione individuale, l'obiettivo di equità tra i contribuenti ed il rispetto delle diverse condizioni personali o familiari in cui gli stessi versano, possono essere perseguiti tramite una tassazione differenziata sulla base della peculiarità del proprio nucleo familiare di appartenenza. Quanto appena detto, viene realizzato tramite le deduzioni e le detrazioni, agevolazioni in grado di calibrare l'imposta in base ai costi familiari sopportati dal contribuente.

Più nello specifico, si intende per deduzione il valore che può essere sottratto dalla base imponibile, corrispondente alle spese sostenute dal contribuente nel periodo d'imposta, permettendo allo stesso di poter ridurre la base imponibile e di conseguenza abbassare l'aliquota per il calcolo dell'imposta da lui dovuta; per detrazione, si intende invece pur sempre una sottrazione delle spese sostenute dal contribuente nel periodo d'imposta, la quale però avviene direttamente dalla tasse che devono essere versate all'erario¹¹⁴.

All'interno del nostro sistema fiscale lo Stato contribuisce, in attuazione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., a favorire la formazione e lo sviluppo della famiglia, riconoscendo dunque che la scelta di costituire una famiglia ed avere figli è meritevole di attenzione per le sue conseguenze sia sul piano economico che sul piano sociale¹¹⁵ e lo fa anche tramite i trasferimenti monetari diretti (gli assegni) o indiretti (le detrazioni o deduzioni fiscali).

In particolare, nell'ambito della tassazione dei redditi delle persone fisiche, la tutela della famiglia, tradizionalmente, è stata affidata a due misure: le detrazioni per carichi familiari *ex art. 12 TUIR* e le deduzioni e le detrazioni per specifiche spese effettivamente sostenute dal soggetto passivo IRPEF nel diretto interesse dei propri congiunti *ex artt. 10 e 15 TUIR* (come ad es. le spese sostenute nel campo dell'istruzione, della formazione e della sanità).

A queste misure sono stati poi affiancati specifici istituti di natura extrafiscale (quali assegni, bonus, premi¹¹⁶) consistenti nella erogazione di somme di denaro a famiglie

¹¹³ Possibilità subordinata alla condizione che nessuno dei due coniugi sia in possesso di redditi di lavoro autonomo o di impresa, e che almeno uno dei due sia titolare di redditi per cui è ammessa l'assistenza fiscale.

¹¹⁴ L'istituto della detrazione può comportare, per i contribuenti con i redditi più bassi, il fenomeno della "incapienza", che si verifica perché a tali benefici non corrisponde un'imposta lorda abbastanza ampia su cui far valere tale agevolazione.

¹¹⁵ V. PACE, *La famiglia transnazionale: profili fiscali*, Milano, 2021, p. 33 ss.

¹¹⁶ A puro titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività si annoverano tra le misure non fiscali per il sostegno e la promozione delle famiglie: l'assegno per il nucleo familiare *ex art. 2, D.L. 13 marzo 1988, n. 69*, convertito con modificazioni dalla *L. 13 maggio 1988, n. 153*; gli assegni per i

con figli a carico, i quali sono confluiti, a decorrere dal 1° marzo 2022, in un unico istituto: l'Assegno Unico e Universale (c.d. AUU) introdotto dal D.Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230, in attuazione della legge delega 1° aprile 2021, n. 46 che sarà analizzato nello specifico, per coerenza, all'interno del prossimo paragrafo.

L'introduzione di questo strumento costituisce sicuramente una svolta nel panorama delle misure extrafiscali previste a sostegno della famiglia e, in particolare, della genitorialità che, oltre ad ampliare, rispetto alle previgenti misure, i possibili destinatari (potendo essere fruito non solo dai lavoratori dipendenti, ma anche dai lavoratori autonomi e dai lavoratori atipici), viene attribuito anche a quei soggetti che, in quanto incapienti, non potevano fruire delle detrazioni fiscali per figli a carico¹¹⁷.

Discutendo della tassazione del reddito familiare, è noto il fatto per cui, la famiglia in quanto tale, pur se presidiata sul piano costituzionale (artt. 29 e 31 Cost.) sia quasi ignorata dal nostro sistema tributario, non esistendo un regime fiscale riservato al "nucleo familiare" quale soggetto cui è riferibile una capacità contributiva diversa e autonoma rispetto a quella dei singoli elementi che lo compongono. Dal punto di vista dell'imposizione reddituale, infatti, l'ordinamento non contempla alcuna forma di assoggettamento a tassazione di un "reddito familiare"¹¹⁸.

nuclei familiari con almeno tre figli minori *ex art.* 65, L. 23 dicembre 1998, n. 448; il premio alla nascita anche denominato "premio mamma domani", istituito dall'art. 1, comma 353, L. 11 dicembre 2016, n. 232, consistente in un buono di 800 euro corrisposto dall'INPS per la nascita o l'adozione di un minore, a partire dal 1° gennaio 2017, su domanda della futura madre al compimento del settimo mese di gravidanza o alla nascita, adozione o affidamento preadottivo; l'assegno di natalità (anche detto "bonus bebè"), destinato alle famiglie per ogni figlio nato, adottato o in affidamento preadottivo e corrisposto ogni mese fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito di adozione o affidamento preadottivo; il "fondo di sostegno alla natalità", introdotto dall'art. 1, comma 348, L. 11 dicembre 2016, n. 232 per favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli (sia nati che adottati); il buono di 1.000 euro con riferimento ai nati dal 1° gennaio 2016 per il pagamento delle rette relative agli asili nido o per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie introdotti dall'art. 1, comma 355, L. 11 dicembre 2016, n. 232.

¹¹⁷ A tal proposito occorre, però precisare come tale criticità sia stata superata solo per i contribuenti IRPEF con figli di età inferiore ai 21 anni, i quali in luogo delle detrazioni IRPEF possono fruire, come si è visto, unicamente dell'AUU. Al contrario, i contribuenti IRPEF con figli di età superiore ai 21 anni continuano ad essere esclusi dalle detrazioni nelle ipotesi di incapacienza. V. De Vita M., "Solidarietà fiscale e Assegno Unico Universale", in corso di pubblicazione su Riv. Trim. Dir. Trib. 2023

¹¹⁸ Il reddito familiare trova riconoscimento solo indirettamente nell'art. 4 TUIR che si occupa, specificamente, del regime IRPEF della comunione legale, del fondo patrimoniale e dei redditi dei figli minori. Quanto ai redditi dei beni che formano oggetto della comunione legale, essi sono imputati a ciascun coniuge per metà del loro ammontare o per la diversa quota stabilita in eventuali convenzioni modificative. Tale regola si fonda sull'assunto che i beni della comunione rispondono delle spese per il mantenimento della famiglia, per l'istituzione e l'educazione dei figli e di ogni obbligazione contratta dai coniugi nell'interesse della famiglia e, dunque, il potere decisionale sotteso a tale destinazione spetta ad entrambi i coniugi. I redditi dei beni appartenenti al fondo patrimoniale sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascun coniuge, indipendentemente dalla loro titolarità giuridica. La *ratio* di tale criterio dovrebbe individuarsi, al pari dei beni ricompresi nella

Come già detto nel paragrafo precedente, dunque, i coniugi sono tassati individualmente quali soggetti che manifestano una propria capacità contributiva. Non mancano, tuttavia, alcune previsioni volte a dare rilievo ai legami che si instaurano tra i componenti di una famiglia, in ossequio alla natura personale dell'imposizione che impone di determinare il carico tributario in funzione della situazione personale e familiare del contribuente.

Ed è proprio in questa prospettiva che si inserisce l'art. 12 TUIR, il quale occorre richiamare a mio avviso integralmente, prevedendo detrazioni fiscali accordate ai singoli contribuenti IRPEF per il caso di familiari a carico aggiornato al 29/04/2022 per come modificato dal Decreto Legislativo n. 230 del 2021 (decreto che ha introdotto l'Assegno Unico e Universale), per il calcolo delle detrazioni spettanti: *“1. Dall'imposta lorda si detraggono per carichi di famiglia i seguenti importi: a) per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato: 1) 800 euro, diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro; 2) 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 40.000 euro; 3) 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 40.000 euro ma non a 80.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 40.000 euro; b) la detrazione spettante ai sensi della lettera a) è aumentata di un importo pari a: 1) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.000 euro ma non a 29.200 euro; 2) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.200 euro ma non a 34.700 euro; 3) 30 euro, se il reddito complessivo è superiore a 34.700 euro ma non a 35.000 euro; 4) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 35.100 euro; 5) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.100 euro ma non a 35.200 euro; c)*

comunione legale, nel potere riconosciuto ai coniugi di disporre della fonte reddituale nell'interesse della famiglia. Per i redditi dei figli minori soggetti all'usufrutto legale dei genitori, si prevede poi che essi siano imputati a ciascun genitore per metà del loro ammontare. La regola civilistica della diretta riconducibilità dei frutti dei beni dei figli minori al patrimonio personale dei genitori giustifica il criterio di imputazione per metà a ciascun genitore. Il legislatore ha delineato regimi impositivi coerenti con la disciplina civilistica degli istituti considerati e con il principio di titolarità della fonte, che informa tutto il sistema di imposizione sul reddito (V. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020, p. 584; VIOTTO, *Considerazioni sui regimi di tassazione dei redditi dei coniugi alla luce del principio di capacità contributiva*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, 4, p. 947 ss.). Un riferimento sempre indiretto al “reddito familiare” si rinviene anche nell'ambito dell'accertamento redditometrico ex art. 38, comma 5, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (come sostituito dall'art. 22, comma 1, D.L. 31 maggio 2010, n. 78), il quale prevede che i campioni significativi di contribuenti da analizzare in sede di elaborazione del redditometro debbano essere distinti anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. L'Agenzia delle Entrate nella circolare 24/E del 31 luglio 2013 ha richiamato la nozione di reddito familiare affermando che «in sede di selezione si terrà conto, altresì, del reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, per evitare di intraprendere attività di controllo nei confronti di coloro le cui spese risultino coerenti a livello di reddito familiare».

950 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi o affidati. La detrazione è aumentata a 1.220 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. Le predette detrazioni sono aumentate di un importo pari a 400 euro per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Per i contribuenti con più di tre figli a carico la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro. In presenza di più figli, l'importo di 95.000 euro è aumentato per tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo. La detrazione è ripartita nella misura del 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati ovvero, previo accordo tra gli stessi, spetta al genitore che possiede un reddito complessivo di ammontare più elevato. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta, in mancanza di accordo, al genitore affidatario. Nel caso di affidamento congiunto o condiviso la detrazione è ripartita, in mancanza di accordo, nella misura del 50 per cento tra i genitori. Ove il genitore affidatario ovvero, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari non possa usufruire in tutto o in parte della detrazione, per limiti di reddito, la detrazione è assegnata per intero al secondo genitore. Quest'ultimo, salvo diverso accordo tra le parti, è tenuto a riversare all'altro genitore affidatario un importo pari all'intera detrazione ovvero, in caso di affidamento congiunto, pari al 50 per cento della detrazione stessa. In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo. Se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, per il primo figlio si applicano, se più convenienti, le detrazioni previste alla lettera a); d) 750 euro, da ripartire pro quota tra coloro che hanno diritto alla detrazione, per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro.

1-bis. In presenza di almeno quattro figli a carico, ai genitori è riconosciuta un'ulteriore detrazione di importo pari a 1.200 euro. La detrazione è ripartita nella misura del 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta ai genitori in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. Nel caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo.

2. Le detrazioni di cui ai commi 1 e 1-bis spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono possiedano un reddito complessivo, computando anche le retribuzioni corrisposte da enti e organismi internazionali, rappresentanze diplomatiche e consolari e missioni, nonché quelle corrisposte dalla Santa Sede, dagli enti gestiti direttamente da essa e dagli enti centrali della Chiesa cattolica, non superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili. ⁽¹⁾ Per i figli di età non superiore a ventiquattro anni il limite di reddito complessivo di cui al primo periodo è elevato a 4.000 euro.

3. Le detrazioni per carichi di famiglia sono rapportate a mese e competono dal mese in cui si sono verificate a quello in cui sono cessate le condizioni richieste. Qualora la detrazione di cui al comma 1-bis sia di ammontare superiore all'imposta lorda, diminuita delle detrazioni di cui al comma 1 del presente articolo nonché agli articoli 13, 15, 16 e 16 bis, nonché delle detrazioni previste da altre disposizioni normative, è riconosciuto un credito di ammontare pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza nella predetta imposta. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche per la famiglia, sono definite le modalità di erogazione del predetto ammontare.

4. Se il rapporto di cui al comma 1, lettera a), numero 1), è uguale a uno, la detrazione compete nella misura di 690 euro. Se i rapporti di cui al comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), sono uguali a zero, la detrazione non compete. Se i rapporti di cui al comma 1, lettere c) e d), sono pari a zero, minori di zero o uguali a uno, le detrazioni non competono. Negli altri casi, il risultato dei predetti rapporti si assume nelle prime quattro cifre decimali.

4-bis. Ai fini del comma 1 il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze di cui all'articolo 10, comma 3-bis¹¹⁹.”

Il testo appena trascritto è aggiornato con le relative modifiche apportate dalla legge

¹¹⁹ Testo integrale dell'articolo 12 TUIR.

di bilancio 2022¹²⁰, nello specifico, con riferimento al sistema di tassazione delle persone fisiche tale legge ha anticipato la riforma Irpef, modificandone il regime.

La suddetta è entrata in vigore dal 01.01.2022 modificando il modello di tassazione precedentemente esistente: il legislatore ha riorganizzato le aliquote Irpef e gli scaglioni di reddito ed ha rimodulato le detrazioni spettanti.

La manovra fiscale su menzionata¹²¹, prevede *in primis* il passaggio da 5 scaglioni reddituali a 4, con conseguente riduzione delle relative aliquote: rimane inalterata la prima fascia di reddito fino a 15.000 euro, con la relativa applicazione dell'aliquota al 23%; le fasce di reddito centrali per i redditi tra i 15.000 euro e i 28.000 euro passano dal 27% al 25%; per i redditi da 28.000 euro a 50.000 euro si applica un'aliquota del 35% in sostituzione della vecchia aliquota del 38%, mentre con riferimento all'ultimo scaglione, il quale riguarda i redditi oltre i 50.000 euro, è stata prevista l'aliquota del 43%.

Per quanto concerne le detrazioni per figli a carico, rilevanti ai fini della nostra analisi¹²², *conditio sine qua non* per il loro riconoscimento è la dipendenza economica del figlio dal genitore che intende fruire della detrazione¹²³.

Inoltre, con riferimento al trattamento integrativo previsto dall'articolo 1 del D.L. n. 3/2020 (Bonus 100 euro), la legge di bilancio ha introdotto sostanziali modifiche riguardanti i redditi oltre la prima fascia (dunque, per i redditi fino a 15.000 non sono previste differenze rispetto al 2021). Più nello specifico, per quanto riguarda i redditi compresi tra i 15.000 euro e i 28.000 euro il trattamento integrativo viene riconosciuto solo a determinate condizioni, dipendenti dalla differenza tra l'imposta lorda e dalla somma di una serie di detrazioni e sarà erogato soltanto qualora la somma di tali detrazioni risulti superiore all'imposta lorda.

Come precedentemente affermato, attualmente nell'ordinamento tributario italiano, i coniugi sono soggetti autonomi del tributo. Sussistono poi specifici criteri di imputazione del reddito dipendentemente dal fatto che lo stesso deriva dai beni che

¹²⁰ <https://www.fiscoetasse.com/files/13530/legge-bilancio-2022-gazzetta-ufficiale-31-12-21.pdf>.

¹²¹ <https://www.fiscoetasse.com/files/13530/legge-bilancio-2022-gazzetta-ufficiale-31-12-21.pdf>.

¹²² L'art. 12, comma 1, lett. c), TUIR richiama tutti i rapporti di filiazione giuridicamente rilevanti con esclusione dei figli non riconosciuti o non riconoscibili ai sensi del Codice civile. Il rapporto di filiazione è necessario a costituire il carico familiare, con la conseguenza che, se il figlio nato fuori dal matrimonio non è stato riconosciuto dal padre biologico e mancano provvedimenti per il riconoscimento da parte del coniuge della madre, la detrazione spetta esclusivamente a quest'ultima, in quanto la legge non dà rilievo alla convivenza o alla residenza.

¹²³ Tale condizione si ha per sussistente unicamente nel caso in cui il figlio non dichiari alcun reddito, ovvero dichiari un reddito complessivo non superiore ad euro 2.840,51 (o a euro 4.000 per i figli di età non superiore a 24 anni). Nel computo di tale limite non si tiene conto di eventuali redditi assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, o comunque, a regimi sostitutivi che ne evitano l'inclusione nel reddito complessivo, in considerazione del tenore letterale dell'art. 12, comma 2 TUIR.

formano oggetto di comunione legale, del fondo patrimoniale ovvero dell'usufrutto legale dei genitori. Occorre richiamare in tal senso l'articolo 4 del TUIR, secondo il quale ai fini della determinazione del reddito complessivo: *“a) i redditi dei beni che formano oggetto della comunione legale di cui agli articoli 177 e seguenti del codice civile sono imputati a ciascuno dei coniugi per metà del loro ammontare netto o per la diversa quota stabilita ai sensi dell'articolo 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 articoli 167 e seguenti del codice civile sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi. Nelle ipotesi previste nell'articolo 171 del detto codice i redditi dei beni che rimangano destinati al fondo sono imputati per l'intero ammontare al coniuge superstite o al coniuge cui sia stata esclusivamente attribuita l'amministrazione del fondo; 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”*¹²⁴.

Avendo statuito dunque il nostro sistema impositivo, bisogna comunque dire che nel corso degli anni si sono succedute diverse iniziative parlamentari, aventi la finalità di introdurre anche nel nostro paese la tassazione “per parti” dei redditi prodotti all'interno del nucleo familiare in considerazione del fatto che un sistema di imposizione personale come il nostro, il quale prevede come unità impositiva l'individuo contribuente, potesse risultare penalizzante soprattutto in quelle famiglie monoreddito rispetto invece al sistema basato sulla tassazione del nucleo familiare e quindi sul meccanismo del quoziente (in cui l'aliquota da applicare e l'imposta dovuta si calcolano dividendo il reddito complessivo della famiglia per un quoziente, ottenuto attribuendo a ciascun membro un coefficiente che cambia in funzione della composizione e della dimensione del nucleo familiare), capace di ottenere un'imposta minore quanto più è egualitaria la distribuzione del reddito tra i percettori all'interno del nucleo.

Proprio questa è, infatti, la direzione intrapresa nel disegno di legge delega sulla riforma fiscale, approvato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2021, con il quale sono state indicate le linee di indirizzo da seguire nella revisione del sistema tributario italiano.

In base a quanto precedentemente detto, si inserisce la disposizione contenuta

¹²⁴ Articolo 4 Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

nell'art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, del disegno di legge in commento¹²⁵, la quale si indica il sistema di imposizione personale fondato sulla tassazione individuale quale sistema da preferire rispetto a qualsiasi alternativa che preveda una tassazione basata su un reddito familiare, ma allo stesso tempo si propone di inserire all'interno dello stesso dei correttivi, proprio al fine di rivedere alcuni istituti che nel tempo hanno di fatto disincentivato la partecipazione delle donne al mondo del lavoro (es. detrazione per il coniuge a carico di cui ci occuperemo nel prosieguo).

Dunque la riforma fiscale in commento la quale, a seguito delle ultime elezioni politiche e dell'insediamento del nuovo governo è ritornata in esame e quasi certamente sarà modificata, pone un accento importante sulle donne e sulla conseguente sottorappresentanza delle stesse nel mondo del lavoro, problema che da sempre caratterizza il nostro paese ed in generale il mercato del lavoro mondiale.

Una riforma che si propone diversi obiettivi tra i quali favorire la natalità, sostenere la genitorialità tramite iniziative concrete e soprattutto promuovere l'occupazione femminile, con riguardo al secondo percettore di reddito che, almeno in Italia, risulta essere identificato quasi sempre all'interno della figura femminile.

Dopo questo primo inquadramento generale relativo alla tassazione del reddito delle persone fisiche in Italia, all'interno del prossimo paragrafo saranno esaminati i vari sussidi esistenti a sostegno delle famiglie.

¹²⁵ 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 medie 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”.

2.2.1. I sussidi a sostegno delle famiglie

Con riferimento specifico all'anno 2022, lo stato ha introdotto diversi *bonus* per la famiglia, i quali possono essere richiesti, al ricorrere di determinate condizioni, dai cittadini italiani, sulla base anche di specifiche necessità. Un elenco esaustivo di tali *bonus*, data la continua e rapida evoluzione della materia tributaria in oggetto, sarebbe perlopiù impossibile: motivo per il quale mi soffermerò, nell'ambito di tale paragrafo, all'analisi di alcuni e più importanti sussidi a sostegno delle famiglie che risultano essere pertinenti al tema affrontato in questo elaborato.

Proprio in relazione a quanto appena detto, imprescindibile di menzione è un pacchetto di misure a sostegno della genitorialità e della conciliazione della vita familiare con il lavoro (in particolare con riguardo a quello femminile), denominato "*Family Act*"¹²⁶.

Definito quale pacchetto di deleghe per il Governo contenente un insieme di obiettivi e misure pensate per tutte le famiglie residenti nel nostro territorio con figli a carico, rappresenta un disegno di legge organico ed il primo progetto di riforma delle politiche per la famiglia facente leva su un potenziamento del sistema del *Welfare* tramite l'introduzione di diversi istituti, quali l'Assegno Unico Universale, il sostegno ai percorsi educativi dei figli, la revisione dei congedi parentali con la conciliazione di tempi di lavoro e di cura dei figli per entrambi i genitori, misure di incentivo al lavoro femminile e formazione ed emancipazione giovanile.

Più nello specifico, l'articolo 1 del disegno di legge presentato dall'allora Ministro per la pari opportunità e la famiglia e dall'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, intitolato "*deleghe al governo: oggetto e principi e criteri direttivi generali*", al primo comma contiene disposizioni di delega al Governo "*per l'adozione, il riordino e il potenziamento di disposizioni volte a sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, per contrastare la denatalità, per valorizzare la crescita armoniosa e inclusiva dei bambini e dei giovani, per sostenere l'indipendenza e l'autonomia finanziaria dei giovani nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e per sostenere, in particolare, il lavoro femminile*"¹²⁷. Mentre, con riferimento al secondo comma, stabilisce i principi ed i criteri direttivi generali ai quali il Governo deve attenersi, tra cui: "*a) assicurare*

¹²⁶ <https://famiglia.governo.it/media/2713/family-act-ddl-2459-definitivo.pdf>.

¹²⁷ Articolo 1, primo comma, legge 32/2022, "*Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*".

l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli a carico, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo altresì conto del numero dei figli a carico; b) promuovere la genitorialità e la parità tra i sessi all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile e agevolando l'armonizzazione dei tempi familiari e di lavoro e l'equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori, incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito nonché favorire con strumenti fiscali il rientro delle donne nel mercato del lavoro, in particolare dopo la maternità, nel Atti parlamentari¹²⁸".

Il *Family Act* mira poi al rafforzamento delle misure volte ad incentivare il lavoro femminile anche attraverso l'introduzione di alcune agevolazioni fiscali dirette a quelle spese sostenute dalla famiglia nei confronti degli addetti ai servizi domestici o all'assistenza di familiari con deficit di autonomia. L'articolo 4 della legge di delega, diretto appunto ad *"incentivare il lavoro femminile, la condivisione della cura e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro"*, delega il Governo a adottare *"uno o più decreti legislativi per il riordino e il rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile e la condivisione della cura e per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro"*.

Passando all'analisi degli istituti che sono stati introdotti e rimodulati, e che sono pertinenti al tema oggetto del nostro elaborato, primo fra tutti riguarda l'**Assegno Unico Universale**, consistente in un beneficio economico mensile per tutte le famiglie con figli a carico, in particolare per i figli dal settimo mese di gravidanza fino ai 21 anni di età, con una "proroga" speciale nei casi in cui vi sia la presenza di figli oltre i 21 anni con particolari disabilità.

L'Assegno Unico e Universale è stato istituito con l'obiettivo di perseguire un duplice scopo¹²⁹: «riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico» e «favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, in particolare femminile».

Come già detto, il sostentamento alle famiglie è stato assicurato dal legislatore non soltanto attraverso misure di natura prettamente fiscale (deduzioni e detrazioni), ma anche (e soprattutto) attraverso misure di natura extrafiscale, ossia attraverso erogazioni di denaro, sostituite, a decorrere dal 1° marzo 2022, da un'unica misura:

¹²⁸ Articolo 1, secondo comma, legge 32/2022, *"Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia"*.

¹²⁹ V. art. 1, comma 1, legge delega 1° aprile 2021, n. 46.

l'Assegno Unico e Universale per i figli a carico (c.d. AUU)¹³⁰.

Più nello specifico, tale nuovo strumento è “unico” in quanto ha il dovere di andare a sostituire i molteplici strumenti previgenti di sostegno al reddito familiare ad es. le detrazioni per figli a carico¹³¹, l'assegno per il nucleo familiare¹³², il premio alla nascita¹³³, l'assegno di natalità¹³⁴ e l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori¹³⁵, i quali, pur avendo un effetto distributivo decisamente progressivo, non erano esenti dal presentare criticità (come il non essere strutturati per operare nei confronti degli incapienti o perché, pur trattandosi di misure suscettibili di essere fruite anche dagli incapienti, nascevano come misure “di categoria”, destinate a sostenere solo i lavoratori dipendenti e non anche i lavoratori autonomi o i disoccupati di lungo periodo, come nel caso degli assegni al nucleo familiare, spettanti solo a lavoratori dipendenti e pensionati)¹³⁶. Tramite tale istituto, le risorse destinate alle famiglie con figli a carico che risultavano essere disperse in una pluralità di misure, vengono concentrate in un'unica misura che va ad assegnare ai nuclei familiari un beneficio economico omogeneo erogato secondo i criteri di universalità e proporzionalità, principi cardine del sistema tributario visto nel suo complesso.

Scorporato “formalmente” dal *Family Act* vero e proprio per motivi di urgenza nella fase di approvazione del disegno di legge, ed avviato dal marzo 2022, tale beneficio riconosce un contributo a favore di tutte le famiglie con figli a carico a prescindere dal reddito e dalla tipologia di lavoro svolto dai componenti del nucleo familiare, motivo per il quale viene definito come “Universale”. Possono beneficiarne, infatti, tutti i soggetti fiscalmente residenti in Italia indipendentemente dalla condizione lavorativa e senza limite massimo di reddito. L'ammontare dell'assegno, infatti, è

¹³⁰ L'Assegno Unico e Universale costituisce la prima delle misure previste dal c.d. *Family Act*, un disegno di legge organico recante «Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia» (AC n. 2561) presentato il 25 giugno 2020. Esso contiene misure per il sostegno alle famiglie con figli, per la promozione della partecipazione al lavoro delle donne, per il sostegno ai giovani.

¹³¹ Art. 12, comma 1, lett. c) e 1-bis), TUIR.

¹³² Art. 2, D.L. 13 marzo 1988, n. 69, convertito con modificazioni dalla Legge 13 maggio 1988, n. 153. A decorrere dal 1° marzo 2022, l'ANF si applica ai nuclei con familiari diversi da quelli con figli e orfanelli e, quindi, composti da coniugi, fratelli, sorelle e nipoti.

¹³³ Art. 1, comma 353, Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

¹³⁴ Art. 1, comma 125, Legge 23 dicembre 2014, n. 190; art. 23-*quater*), commi 1 e 2, D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2018, n. 136 e all'art. 1, comma 340 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

¹³⁵ Art. 65, Legge 23 dicembre 1998, n. 448.

¹³⁶ Si trattava di una combinazione di misure in parte frammentate e in parte estemporanee, in parte basate sul reddito individuale e in parte familiare, che rendevano il precedente sistema di trasferimenti economici alle famiglie con figli poco coerente e sotto molti aspetti iniquo e inefficiente. Non assorbite dall'Assegno Unico e Universale rimangono il bonus nido e l'assegno di maternità del Comune per le madri disoccupate.

individuato sulla base della condizione economica del nucleo familiare (ISEE), ed è progressivo, nel senso che l'importo dell'assegno cresce al diminuire del valore dell'ISEE e può variare da 175 euro a 25 euro a figlio, con la previsione di una maggiorazione per ogni figlio successivo al secondo.

Il "valore" di questo strumento viene determinato, quindi, in relazione all'importo dell'ISEE del nucleo familiare, calcolato tenendo conto dei redditi e dei valori del patrimonio mobiliare e immobiliare della famiglia, rapportati alla numerosità del nucleo familiare attraverso una specifica scala di equivalenza¹³⁷.

L'assegno spetta per ogni figlio minorenni a carico e, per un importo ridotto, ai figli maggiorenni a carico fino al compimento dei 21 anni di età (se impegnati in attività di formazione scolastica, lavorativa o professionale con un reddito inferiore agli 8.000 euro annui oppure se disoccupati e in cerca di lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego o impegnati nel servizio civile unico¹³⁸).

L'importo massimo dell'assegno è pari a 175 euro mensili per ciascun figlio minorenni, ovvero a 85 euro mensili per ogni figlio maggiorenne per le famiglie con ISEE fino a 15.000 euro. Per le famiglie con ISEE superiore ai 15.000 euro l'importo dell'assegno diminuisce gradualmente fino ad arrivare ad un trasferimento minimo di 50 euro mensili a figlio (ovvero a 25 euro nel caso di figli maggiorenni); le famiglie con un ISEE pari o superiore ai 40.000 euro o che non presentano l'ISEE ricevono, se ne fanno richiesta, comunque, per ciascun figlio, importi mensili corrispondenti a quelli minimi previsti per i vari casi¹³⁹.

¹³⁷ L'ISEE è stato introdotto nel nostro ordinamento allo scopo di individuare, attraverso criteri unificati, la situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. L'ISEE, quale indicatore della ricchezza del nucleo familiare, scaturisce da un rapporto che ha al numeratore l'importo corrispondente alla somma dell'indicatore della situazione reddituale e del 20% dell'indicatore della situazione patrimoniale e ha al denominatore il parametro di equivalenza che corrisponde alla specifica composizione del nucleo familiare. Consideriamo, ad esempio, che il richiedente ISEE sia un *single* che abbia un reddito di 18.000 euro; versi 6.000 all'anno per canoni di locazione, non abbia proprietà immobiliari e presenti un saldo mobiliare di 12.000 euro. L'ISEE è dato dalla somma di 18.000 euro (reddito imponibile) e 2.400 euro (saldo mobiliare dato dal 20% su 12.000 euro) a cui vanno sottratti 6.000 euro per canoni di locazioni e altri 6.000 euro a titolo di detrazione per assenza di patrimonio immobiliare. L'importo di tale operazione, pari a 8.400 euro, va diviso per il parametro di equivalenza, che nel caso di specie è pari a uno. L'importo di 8.400 euro equivale all'ISEE rilevante ai fini delle prestazioni socioassistenziali.

¹³⁸ V. Circolare INPS, 9 febbraio 2022, n. 23.

¹³⁹ Lo strumento, in ogni caso, riserva un trattamento particolare per alcune categorie di famiglie prevedendo maggiorazioni per: nuclei con figli con disabilità (distinte in base al livello di gravità); famiglie con tre o più figli (85 euro mensili a figlio per ISEE inferiori a 15.000 euro che si riduce fino a un minimo di 15 euro); famiglie con quattro o più figli (maggiorazione forfettaria pari a 100 euro mensili per nucleo); nuclei con due genitori lavoratori, che sostengono maggiori spese per la cura dei figli. Per questi nuclei la maggiorazione è anche un incentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito nella famiglia; madri di età inferiore ai 21 anni. L'art. 38, D.L. 21 giugno 2022, n. 73 (c.d. Decreto Semplificazioni) ha ampliato la platea dei soggetti beneficiari dell'AUU, prevedendo che, per i nuclei familiari orfanili, l'assegno sia riconosciuto per ogni orfano maggiorenne a condizione che sia già titolare di pensione ai superstiti e riconosciuto con disabilità grave. È stata,

L'effetto sostitutivo dell'Assegno opera non solo nei riguardi delle misure extrafiscali, con cui condivide la natura, ma anche nei riguardi delle detrazioni fiscali per figli a carico *ex art. 12 TUIR* e, in particolare, per i figli di età inferiore ai 21 anni. Ne deriva che: per i figli di età inferiore ai 21 anni, in luogo delle previgenti detrazioni, trova applicazione, sempreché ne ricorrono le condizioni, l'Assegno Unico e Universale; per i figli di età pari o superiore ai 21 anni continuano, invece, ad operare le detrazioni per figli a carico *ex art. 12 TUIR*¹⁴⁰. Solo i genitori di figli disabili con più di 21 anni, oltre a percepire l'assegno, possono continuare a fruire delle detrazioni fiscali per figli a carico¹⁴¹.

L'assegno non sostituisce, però, le detrazioni e le deduzioni riconosciute dagli artt. 10 e 15 TUIR per spese effettivamente sostenute dai genitori nell'interesse dei figli¹⁴², compresi quelli minori di 21 anni. Il punto, inizialmente oggetto di dubbi interpretativi in ragione del richiamo all'art. 12 TUIR operato da queste disposizioni, è stato regolato dal comma 4 *ter* dell'art. 12, introdotto proprio per chiarire che le detrazioni e le deduzioni previste per oneri sostenuti nell'interesse dei figli fiscalmente a carico, compresi quelli di età inferiore ai 21 anni, spettano anche dopo l'introduzione dell'assegno unico e universale¹⁴³.

Proprio con riferimento al confronto tra le detrazioni di cui abbiamo precedentemente parlato e il nuovo strumento, si rinvergono delle differenze innanzitutto con riguardo alla ripartizione del beneficio tra i genitori: se gli stessi sono sposati e appartengono, ai fini ISEE, allo stesso nucleo familiare, l'assegno viene attribuito per metà a ciascuno di essi a prescindere da chi abbia il carico

poi, innalzata, per il solo 2022, a 120 euro la maggiorazione dell'assegno unico prevista per i nuclei familiari con ISEE non superiore a 25.000 euro al cui interno è presente almeno un figlio con disabilità. Sempre per il 2022, la maggiorazione di 105, 95 e 85 euro mensili per ciascun figlio minore con disabilità viene estesa ai figli con disabilità fino a 21 anni, mentre l'importo base dell'assegno unico (che varia da 175 euro a 50 euro mensili a seconda dell'ISEE) viene riconosciuto anche per ciascun figlio con disabilità a carico senza limiti di età.

¹⁴⁰ V. Circolare Agenzia delle Entrate, 18 febbraio 2022, n. 4/E.

¹⁴¹ Si ricorda che l'AUU è compatibile con la percezione del reddito di cittadinanza di cui al D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni, dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26. Per questa categoria di destinatari l'INPS corrisponde d'ufficio l'AUU congiuntamente al reddito di cittadinanza e con le stesse modalità di erogazione (accredito sulla carta di cittadinanza). Il beneficio complessivo è determinato sottraendo dall'importo teorico spettante a titolo di assegno unico la quota di reddito di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'art. 2, comma 4, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla Legge del 28 marzo 2019, n. 26. La richiesta di suddivisione del Reddito di Cittadinanza fra i componenti maggiorenni del nucleo comporta anche il pagamento dell'assegno unico in parti uguali fra gli esercenti la responsabilità genitoriale.

¹⁴² Le voci di spesa considerate sono numerose e abbracciano tre ambiti di intervento: 1) quello medico e sanitario; 2) quello previdenziale e assicurativo e 3) quello dell'istruzione, della cura e dello sport.

¹⁴³ Si veda De Vita M., "Solidarietà fiscale e Assegno Unico Universale", in corso di pubblicazione su Riv. Trim. Dir. Trib. 2023.

familiare e il reddito più elevato a meno che i genitori non stabiliscano diversamente (si noti, per l'appunto, una disciplina maggiormente flessibile rispetto a quella contenuta nel TUIR, dove l'intero beneficio si attribuiva al genitore con coniuge a carico senza possibilità di accordo diverso). La disciplina stabilita nel caso in cui i genitori siano sposati ma appartenenti a nuclei familiari diversi ai fini ISEE, consiste nell'attribuire l'assegno interamente al genitore affidatario dei figli o in parti uguali ai genitori entrambi affidatari (inoltre, in tal caso, i genitori possono concordarne la metà in caso di affidamento esclusivo e l'attribuzione a uno solo di essi in caso di affidamento congiunto), diversamente da quanto avveniva nella detrazione per figli a carico¹⁴⁴. Nel caso di coppia di genitori non sposati, appartenenti allo stesso nucleo familiare ai fini ISEE si applicano le regole previste per i genitori sposati ed entrambi affidatari; nell'ipotesi in cui il figlio di età inferiore ai 21 anni appartenga al nucleo familiare del genitore pur non essendo fiscalmente a suo carico (perché è titolare di un reddito eccedente le soglie previste dall'art. 12 TUIR), la sua posizione reddituale e patrimoniale rileva ai fini ISEE e può dare diritto all'assegno solo se ricorrono le condizioni richieste dalla legge. Come si vede, l'AUU può essere fruito anche in relazione ai figli che, superando il limite massimo previsto dalla legge per essere considerati a carico, precludono al genitore la possibilità di fruire della detrazione¹⁴⁵. Per quanto riguarda poi la seconda differenza, ai fini dell'AUU è rilevante l'ISEE¹⁴⁶ (e non soltanto il reddito complessivo) quale indicatore del benessere economico della famiglia ai fini dell'accesso alle prestazioni socioassistenziali¹⁴⁷.

In definitiva, l'Assegno Unico e Universale, valorizzando la situazione reddituale e patrimoniale del nucleo e non solo del singolo, rappresenta uno strumento idoneo ad assicurare una parità di trattamento tra nuclei familiari che hanno la stessa composizione, lo stesso reddito e lo stesso patrimonio, anche quando le fonti di reddito familiare sono diversamente distribuite, assicurando una maggiore equità orizzontale e, dunque, ad attenuare la sperequazione fiscale esistente tra famiglie

¹⁴⁴ Ove il genitore affidatario ovvero, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari non possa usufruire in tutto o in parte della detrazione, per limiti di reddito, la detrazione è assegnata per intero al secondo coniuge, il quale è tenuto a riversare all'altro genitore affidatario un importo pari all'intera detrazione ovvero, in caso di affidamento congiunto, pari al 50% della detrazione stessa.

¹⁴⁵ Per un confronto tra detrazioni fiscali e Assegno Unico e Universale sul piano soggettivo si veda TURCHI, *Diritto tributario di famiglia*, cit., pp. 125-131.

¹⁴⁶ Lo strumento è nato alla fine degli anni '90 sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 59, comma 51, Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (delega poi esercitata con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109)

¹⁴⁷ Si veda De Vita M., "Solidarietà fiscale e Assegno Unico Universale", in corso di pubblicazione su Riv. Trim. Dir. Trib. 2023

monoreddito e famiglie plurireddito¹⁴⁸.

Ulteriore beneficio è rappresentato dal **Bonus Asilo Nido**, garantito a tutte le famiglie che effettuano il pagamento della retta dell'asilo nido per i figli con età fino ai 3 anni e nel caso in cui il minore sia impossibilitato nel frequentare l'asilo nido, gli importi vengono corrisposti ugualmente anche per l'assistenza a casa del bambino fino ai 3 anni. La cifra di tale *bonus* viene stabilita in base all'ISEE minorenni e viene corrisposto secondo le varie fasce di quest'ultimo, in particolare: ISEE minorenni fino a 25.000 euro vi è un importo massimo di 3.000 euro annuali; da 25.001 a 40.000 vi è un limite annuale di 2.500 euro e da 40.001 in poi vi è un limite annuale di 1.500 euro per il minore. Tali importi corrisposti alle famiglie rappresentano un sostegno alle stesse per le spese scolastiche e educative dei propri figli, consistenti in contributi erogati nell'ottica di coprire le rette previste.

La legge di bilancio relativa al 2022 rende definitiva la durata del **congedo obbligatorio di paternità**, consistente nell'assenza dal lavoro cui ha diritto un padre alla nascita del figlio (o nel caso di adozione o affidamento). La durata di tale congedo ammonta a dieci giorni retribuiti al 100% da fruire entro i cinque mesi di vita del bambino.

Sempre l'ultima legge di bilancio sperimenta poi un incentivo per il rientro a lavoro dalla maternità, quale politica di sostegno all'occupazione femminile, intendendo la stessa incoraggiare l'occupazione femminile e la genitorialità nel rispetto delle varie politiche per la parità di genere. Viene infatti prevista una **decontribuzione per le lavoratrici madri** che rientrano a lavoro dal congedo obbligatorio di maternità: in particolare è stabilito per le lavoratrici madri nel settore privato, un taglio del 50% ai contributi previdenziali da versare al rientro sul posto di lavoro. Questa misura che fornisce un aiuto diretto in busta paga alle lavoratrici, in quanto si traduce in un dimezzamento dell'aliquota a loro carico, dell'importo complessivo del 9,19% della retribuzione lorda imponibile.

Merita menzione quale ausilio ai cittadini del nostro paese il **Reddito di cittadinanza**, che verrà poi, più nello specifico, affrontato nel prosieguo dell'elaborato con particolare riferimento alla visione di quest'ultimo come disincentivo al lavoro per le donne.

La presenza di tali agevolazioni e sussidi a carico delle famiglie, in particolare con

¹⁴⁸ Una conferma si rinviene nell'ambito dell'analisi condotta dal Ministero delle Finanze sugli impatti distributivi della rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF attuata dalla recente Legge di Bilancio 2022, dalla quale emerge come siano proprio le famiglie monoreddito con figli a trarre i maggiori benefici dall'entrata in vigore dell'assegno unico e universale.

riferimento ai nuclei familiari con la presenza di figli minori a carico, dovrebbe rappresentare un incentivo per le donne madri a permanere o entrare nel mondo del lavoro, in quanto, in particolare grazie ad alcuni di essi, come il Bonus Asilo Nido, vengono costituiti degli “aiuti” diretti affinché le madri, che nella grande maggioranza dei casi sono i soggetti che abbandonano il lavoro per dedicarsi alla cura dei figli, possano tranquillamente dedicarsi ad un impiego retribuito.

2.2.2. Le donne quali seconde percettori di reddito e i disincentivi al lavoro per le stesse

Che esistano delle differenze nei redditi di lavoro e nei salari tra donne e uomini, è ormai un tema noto a tutti ed una condizione che va senz'altro arginata il prima possibile. Meno noto a tutti sono invece le differenze di reddito complessivo tra i due sessi, soprattutto in relazione al fatto che variano al variare del reddito della famiglia. Uno studio¹⁴⁹ recente, illustra le differenze qualitative sui diversi redditi medi tra i due sessi, dimostrando che il reddito medio delle donne vale tra il 50 ed il 70 per cento di quello degli uomini appartenenti allo stesso decile di reddito familiare. Una situazione di fatto sconcertante che perviene dai suddetti dati è che indipendentemente dal reddito familiare complessivo, le donne hanno redditi inferiori a quelli dei loro partner ed in generale, rispetto al genere maschile. Condizione che potrebbe essere notoriamente migliorata attraverso una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il che di certo costituisce un punto cruciale per l'aumento dei redditi, ma che per molte donne potrebbe non essere conveniente a causa dell'impatto indiretto che questo produrrebbe sul sistema fiscale: anche in un sistema basato su una tassazione individuale, come quello del nostro paese, esistono infatti disincentivi alla partecipazione al lavoro per quei soggetti che percepiscono un reddito potenzialmente basso.

Le donne sono consapevoli della diversa difficoltà con cui, rispetto agli uomini, entrano nel mercato del lavoro e oltre questo conoscono i differenti salari che si troveranno a dover affrontare, tutto questo sommato al fatto che per iniziare a lavorare, dovranno rinunciare in media alla metà della propria retribuzione lorda, tra imposte sul reddito, alcuni contributi previdenziali e ad un eventuale perdita delle

¹⁴⁹ <https://www.lavoce.info/archives/92757/reddito-delle-donne-sempre-un-passo-indietro-agli-uomini-2/>

agevolazioni, come ad esempio le detrazioni per il coniuge a carico. Tale tipo di detrazione, cui merita a mio avviso menzione anche in considerazione del fatto che rappresenta un disincentivo al lavoro per le donne, consente al primo percettore di reddito di beneficiare di uno sgravio sull'Irpef dovuta qualora il secondo percettore abbia un reddito più basso di 2.840,51 euro annui, al lordo degli oneri deducibili, perché la detrazione per carichi di famiglia abbassa l'imposta. Disincentivo per le donne proprio perché sono queste ultime in un'altissima percentuale dei casi a rappresentare il secondo percettore di reddito all'interno delle famiglie.

A seguito dello studio su menzionato, condotto nel gennaio del 2022 da Alessandra Casarico e Massimo Taddei, è stato evidenziato come la Ragioneria generale dello stato, in base ad una metodologia utilizzata dall'Ocse, abbia stimato il cuneo fiscale in tutti i paesi OCSE con riferimento al secondo percettore di reddito in una famiglia con due figli ipotizzando che il reddito dello stesso sia pari a due terzi rispetto a quello del principale lavoratore del nucleo. L'Italia, in una selezione di paesi tra quelli considerati dall'analisi della ragioneria, si classifica al settimo posto tra i paesi OCSE con un valore del 45,8 per cento.

Le donne si possono trovare nella spiacevole condizione di dover affrontare dei disincentivi economici per ciò che riguarda la loro partecipazione alla forza lavoro proprio perché l'organizzazione del sistema fiscale e delle prestazioni sociali presenti all'interno del nostro paese, nello specifico, influisce sia sulla decisione di partecipare attivamente, sia sul numero di ore da dover impiegare nello stesso.

Tutto questo è accentuato dal fatto che le donne compongono molto spesso la seconda fonte di reddito familiare ed a seguito di ciò, un significativo impatto negativo sulla partecipazione delle donne alla forza lavoro è da imputare ad un aumento delle relative aliquote d'imposta marginale effettiva per le persone che rappresentano la seconda fonte di reddito.

Dunque, è un problema ormai diffuso quello della difficoltà con cui le donne decidono di entrare nel mondo del lavoro, oltre che per motivi legati alla cultura, anche e soprattutto per motivazioni riguardanti la perdita di alcuni benefici fiscali, il che porta le donne a scegliere, a parità di gettito, di restare a casa e occuparsi pienamente della vita familiare, magari beneficiando anche di alcuni redditi a sussidio presenti nel nostro paese, quale ad esempio il reddito di cittadinanza.

Il reddito di cittadinanza, seppur idealmente dovrebbe rappresentare una misura capace di garantire il diritto al lavoro ed un contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'inclusione sociale, in realtà, almeno nel nostro paese, ha

rappresentato nella maggior parte dei casi una spinta contraria a tali obiettivi.

Introdotta dal DL n. 4/2019 e soggetta a diverse modifiche, le ultime avvenute nel 2022 tramite la legge di bilancio 2022 n. 234 del 30 dicembre 2021, è definito quale sussidio di sostentamento e misura a sostegno delle famiglie con reddito più basso, erogato a favore di soggetti in possesso di specifici requisiti. Una prestazione economica mensile, esentasse ed accreditata a favore delle famiglie italiane che si trovano in condizioni economiche disagiate, possessori di un reddito inferiore alla soglia di povertà.

Seppur dunque nella teoria lo stesso è una misura favorevole rivolta ai disoccupati, a tutti coloro che sono attivi nella ricerca di un impiego ed ai lavoratori che percepiscono uno stipendio di importo esiguo, fungendo oltre che come incentivo al lavoro in un “giusto” aiuto, nella pratica si è rivelato tutt’altro che positivo, finendo per rappresentare (nella stragrande maggioranza dei casi) un cuscino su cui adagiarsi, soprattutto per i giovani e per le donne.

Infatti, lo stesso è risultato essere un motivo di disincentivi al lavoro per tutti quei cittadini che hanno potenzialmente i requisiti per poterlo richiedere ed ottenere, ma che nella pratica risultano essere in realtà fittizi. Questo è quanto accade anche e soprattutto per le donne, che sebbene siano già ampiamente scoraggiate dalle varie condizioni esistenti nell’entrare o nel permanere all’interno del mercato del lavoro, hanno, grazie a tale “sussidio”, un’ulteriore spinta contraria dettata proprio dal fatto di riuscire a percepire un reddito pur continuando a rimanere fuori dal mercato, potendosi dedicare completamente alle cure domestiche.

A parte quanto appena detto, è bene soffermare la nostra attenzione sulla tassazione, in particolare con riferimento al secondo percettore di reddito, in quanto sia opinione diffusa che oltre alla spesa, anche la tassazione possa influire sull’accesso e la permanenza nel mercato del lavoro.

Ed è proprio per questo che nel prosieguo di tale elaborato si cercherà di dare una risposta concreta ai problemi esistenti, proponendo una soluzione che possa arginare le problematiche esistenti relative alle donne, ossia la tassazione di genere, che punta proprio su una tassazione agevolata sui redditi da lavoro percepiti dalle donne, con la previsione di aliquote inferiori a parità di reddito per tutte le donne affinché possano riequilibrarsi i rapporti di forza tra i coniugi.

È bene, con riguardo a quanto appena detto ricordare anche che la scelta tra la tassazione individuale e la tassazione della famiglia rappresenta un tema molto delicato, da sempre presente a livello nazionale ed internazionale. Il motivo

principale per cui lo stesso è stato ampiamente dibattuto riguarda principalmente la posizione, all'interno dei due tipi di tassazione, proprio del secondo percettore di reddito.

Per quanto i vari studi internazionali sul tema e le opinioni prevalenti abbiano ritenuto nel corso degli anni la principale fonte di discriminazione nel sistema di tassazione della famiglia nel suo complesso, tuttavia, in realtà, anche in un sistema fiscale come il nostro, basato su una tassazione prettamente individuale, sono presenti delle misure che in fin dei conti finiscono per rappresentare un disincentivo per il secondo percettore di reddito. Basti pensare alla presenza di alcune agevolazioni presenti all'interno del nostro paese, alcune delle quali precedentemente analizzate, che finiscono per rappresentare una riduzione della tassazione che faccia riferimento al secondo percettore di reddito e si traduce dunque in un disincentivo all'ingresso nel mondo del lavoro.

Il discorso sul diverso tipo di tassazione è un discorso bivalente, del quale abbiamo precedentemente analizzato a grandi linee la storia, il quale parte dalla scelta del legislatore di prevedere quale sistema di tassazione il cumulo dei redditi e sfocia nelle due possibili e dibattute soluzioni tra la tassazione individuale e chi invece ritiene che tassare la famiglia nel suo complesso non sia sbagliato. Seppur infatti il nostro sistema fiscale sia basato su una tassazione individuale, non c'è dubbio che nell'ambito della famiglia si realizzano le cosiddette economie di scala, per cui basti pensare alla bolletta dell'energia elettrica, contenente una quota fissa e quota a consumo: due persone che hanno due utenze diverse pagano due quote fisse mentre nella famiglia la bolletta è una, composta da una sola quota fissa e dai consumi effettuati dall'intero nucleo familiare. Questo è indice del fatto che ci sia una maggiore capacità contributiva a parità di reddito nella famiglia piuttosto che in una persona singola, proprio perché la famiglia consente di effettuare delle economie di scala.

Ritornando al tema principale, proprio con riferimento al secondo percettore di reddito, si inserisce la disposizione (già prima menzionata) contenuta nell'articolo 3, co.1, lett.b), del disegno di legge delega sulla riforma fiscale, la quale va ad individuare tra i criteri direttivi della revisione dell'Irpef, quelli 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”*, la quale trova la propria fonte di ispirazione nelle indicazioni espresse dalla Commissione

Finanze nella Relazione del 30 giugno 2021, che ha 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”*, e dove si specifica, inoltre, che il *“secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile”*.

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)), che ci accingeremo ad approfondire all’interno del Terzo Capitolo, con particolare riferimento alle soluzioni alternative alla GBT, prendendola ora in considerazione unicamente per avere un quadro completo sulla situazione, in Italia, del secondo percettore di reddito¹⁵⁰.

2.3. Il condizionamento storico-culturale dei compiti e l’errata distribuzione del lavoro all’interno della famiglia

Uno dei principali problemi a livello mondiale per cui ancora oggi non si riesce a raggiungere un’effettiva parità, riguarda proprio la sbagliata concezione della donna, il che è dovuto soprattutto al condizionamento storico-culturale per cui, nonostante le varie battaglie ed i progressi raggiunti, tutt’ora risulta essere ancora insito un pensiero *“discriminatorio”* nei confronti della stessa per quanto riguarda compiti e ruoli sociali.

Complice del lento avanzamento delle donne è sicuramente il retaggio di una mentalità patriarcale, per cui, nel corso della storia sono state concepite unicamente come *“mogli”* e *“madri”* e la vita all’interno della famiglia con i relativi compiti, rappresentava concretamente un lavoro per le stesse.

Un retaggio antico, secondo cui l’uomo era l’unico detentore del potere, sia a livello familiare che a livello intellettuale e lavorativo, il che aveva come inevitabile conseguenza la soggezione della donna allo stesso; basti pensare al fatto che era stabilita la necessità di un’autorizzazione maritale per qualunque atto amministrativo di beni materiali, anche appartenenti alla donna.

Dapprima quale *“merce di scambio”* da parte dei genitori e poi quale proprietà del marito che le veniva affidato, la donna è sempre stata vista come una *“res”* non

¹⁵⁰ Si rimanda, sul punto al Capitolo III, paragrafo 3.5.

autosufficiente che, per vivere, dovesse sottostare ad una figura “superiore” quale quella dell’uomo.

Tali realtà, seppur al solo pensiero ci fanno rabbrivire, sono tutt’ora presenti in alcuni paesi (per fortuna sempre meno).

Prima però di analizzare la sbagliata concezione della donna all’interno della famiglia, è bene chiarire cosa si intenda effettivamente per “Famiglia”.

Da sempre abituati ad una concezione tradizionale della stessa, ossia composta da mamma, papà ed almeno un figlio, ci ritroviamo oggi di fronte a diverse interpretazioni e modi di concepire e vedere la stessa. Definita e definibile quale “nucleo fondamentale della società umana, costituito da genitori e figli”, dunque famiglia non è solo quella appena descritta e composta da due genitori di sesso diverso e con un figlio, potendo essere diversamente e liberamente interpretata così come ogni individuo ritiene meglio interpretare. Non si può infatti trascurare di considerare il fatto che oggi, accanto alla famiglia tradizionale esistono dei modelli diversi della stessa, definibili come non tradizionali. Inoltre, L’ISTAT ha menzionato, tra le nuove “tipologie” familiari, anche le coppie senza figli, i genitori con un figlio, i single, le convivenze e le famiglie “ricostituite”, cioè quelle che si sono formate a seguito di una precedente unione coniugale: il binomio famiglia/matrimonio non è più dunque l’unico esistente. È superfluo dire che, oggi, diverse sono le forme familiari e pur sempre in costante crescita, nonostante la nostra cultura spesso le giudichi come “diverse” e spesso “problematiche”, proprio perché in continua comparazione con quella che è la famiglia così come tradizionalmente intesa.

Reduce di quanto precedentemente detto, tuttavia, la condizione della donna è radicalmente cambiata rispetto al passato, anche e soprattutto grazie ad una sua maggiore partecipazione alla società ed alla vita politica, seppure con limiti ancora esistenti. Alcuni di questi limiti sono rappresentati dai *Gap* presenti nella vita lavorativa, a livello retributivo ed occupazionale, che, ad un livello più intrinseco, potremmo affermare derivino anch’esse da una concezione più profonda, insita nell’abitudine degli individui e nei propri modi di fare e pensare.

Utopico potrebbe essere per qualcuno pensare ad un ribaltamento dei ruoli basilari all’interno della famiglia, riguardanti ad esempio la cura della casa, eppure la vera “utopia” è credere che tali compiti siano nati per essere svolti dal genere femminile. Nonostante non esistono studi o risposte scientifiche che dimostrano una scarsa capacità degli uomini nel fare, ad esempio, i lavori domestici, così non esistono degli

studi che dimostrano una minore capacità delle donne nel dirigere un'azienda: eppure questi stereotipi sono sempre esistiti. La divisione sessuale dei ruoli era infatti molto accentuata, rappresentava normalità il fatto che la donna si occupasse di mansioni riguardanti la famiglia e la cura lavorando a casa e svolgendo varie attività senza percepire un reddito mentre l'uomo era dedito alle mansioni produttive in ruoli economicamente e socialmente riconosciuti. Ci sono dei compiti che per loro natura sono svolti dalle donne, ma come è nato tale "affidamento" alle stesse e perché sono domande a cui non riusciremo mai a dare una risposta.

A parte questa breve riflessione, per cui non esiste risposta sensata ma che potremmo solo definire come una prassi evolutasi fino ai nostri giorni, possiamo affermare come lentamente anche tali stereotipi stanno convergendo verso una linea più equa (soprattutto nelle coppie dei giovani).

Ciò che è sbagliato, infatti, è proprio l'errata distribuzione dei compiti all'interno della famiglia. Per cui, se una donna, per tutto ciò che abbiamo appena detto, è tenuta ad impegnare una parte del proprio tempo nella cura domestica in maniera sproporzionata rispetto al tempo che ad esempio l'uomo dedica agli stessi compiti, allo stesso tempo sarà costretta a sacrificare ore che potrebbero essere impegnate in ambito lavorativo. Scegliere di sposarsi o di mettere su famiglia, per una donna, significa essere consapevole che dovrà dedicare maggior tempo alle cure domestiche ed a quelle dei propri figli, proprio perché, col tempo, in via di prassi, si è affermata la responsabilità maggiore delle donne per quanto riguarda tali compiti rispetto a quelli del proprio marito/compagno che continueranno a svolgere la propria attività lavorativa normalmente.

Ma nascere donna non significa scegliere di sottostare a tali limitazioni, così come scegliere di avere un figlio ed una famiglia non significa aver deciso di abbandonare o ridurre il carico di lavoro.

Alcuni studi condotti dall'EUROSTAT¹⁵¹, mostrano importanti differenze con riguardo alla distribuzione delle ore durante la giornata-tipo tra un uomo ed una donna, con dei risultati che vedono le donne europee di età compresa tra i 20-74 anni dedite per un numero di ore superiore in media rispetto agli uomini al lavoro domestico, soprattutto con riferimento all'Italia.

Le donne italiane, infatti, sono quelle che più in assoluto (in base anche ad un'analisi risalente a qualche anno fa condotta dall'Istat¹⁵²), dedicano il proprio tempo ai lavori

¹⁵¹ Eurostat, Statistics in Focus – How is the time of women and man distributed in Europe? 2006.

¹⁵² La divisione dei ruoli nelle coppie, Istat, 2010.

in casa, i quali spaziano tra diverse attività, ossia dalla preparazione dei pasti alla pulizia della casa. Condizione che risulta particolarmente aggravata nelle regioni del Mezzogiorno, derivando tale differenza probabilmente dal fatto che nel Sud continua ad essere fortemente radicata l'immagine di una famiglia più tradizionale, espressione di una cultura che stenta ad evolvere, per cui le donne vengono ancora ritenute le principali responsabili della casa e della cura non solo dei figli ma dei compagni/mariti.

Ovvio è il presupposto per cui qualsiasi scelta di vita porti a delle precise ed inevitabili conseguenze, come minor tempo a disposizione per se stessa e per il lavoro in relazione alla donna che decide di diventare madre, ma, ciò che stiamo discutendo non riguarda questo, quanto l'errata concezione del genere femminile, ancorato al pensiero di un tempo e la imprescindibile correlazione tra le proprie scelte (condivise con il proprio marito/compagno) ed il fatto che queste gravino con un peso maggiore nei suoi confronti: dunque un maggior peso nei confronti della donna come conseguenza di scelte prese in concordanza all'altro sesso.

Essere madre significa inderogabilmente farsi carico di una molteplicità di compiti che comportano inevitabilmente una riduzione sostanziale delle ore di lavoro e molte volte anche l'abbandono dello stesso per impossibilità di conciliare le due cose, anche e soprattutto perché la donna è spesso considerata quale secondo percettore di reddito¹⁵³, motivo per il quale è la stessa a rimanere a casa e rinunciare alla sua carriera lavorativa. Sicuramente le varie politiche sociali dovrebbero essere in grado di consentire alla stessa una possibile alternativa alle "scelte" cui si trova di fronte una madre con una scarsa possibilità economica: ad esempio, tramite l'ampliamento delle strutture ma, ciò che potrà davvero consentire una svolta a livello pratico è rappresentato dal cambiamento di rotta sui pensieri collettivi, da nord a sud, dal più piccolo al più anziano cittadino del mondo.

In ambito lavorativo nonostante esistano delle leggi che prevedono la parità di trattamento tra donne e uomini ed il divieto di licenziamento per le donne in stato di gravidanza, è ancora presente una netta grande differenza oltre che sulla retribuzione, nella percentuale di occupazione maschile e femminile e molte delle donne che lavorano, soprattutto negli ultimi anni, si sono viste costrette ad abbandonare il proprio posto di lavoro a causa dell'impossibilità di conciliare la vita lavorativa con quella familiare, a maggior ragione nell'ultimo periodo.

Oltre ad essere vittime di un *gap* salariale, ossia a parità di mansioni guadagnano

¹⁵³ Tema che è stato precedentemente approfondito.

meno degli uomini, le stesse hanno un accesso sul mondo del lavoro orientato su posizioni meno prestigiose e meno retribuite rispetto agli uomini.

Le disuguaglianze in tale ambito, tutt'oggi esistenti, possono essere raggruppate in quattro punti fondamentali riguardanti la partecipazione al mercato del lavoro correlata alla distribuzione del lavoro di cura a casa, la parità di retribuzione, il raggiungimento di un equilibrio armonico tra lavoro e vita privata e la rappresentanza femminile in importanti posizioni aziendali e manageriali.

Con riferimento al nostro paese, i fattori critici da prendere in considerazione sono tre: impatto culturale della famiglia, contesto socioculturale e retaggio storico. Gli stereotipi, infatti, nascono inizialmente proprio all'interno delle famiglie a seguito dei comportamenti dei genitori rispetto ai figli, motivo per il quale l'educazione finanziaria dovrebbe partire proprio da questi livelli.

In relazione a tale tema, nel mese di ottobre 2022, la LUISS ha promosso un incontro¹⁵⁴ sull'educazione finanziaria e sull'importanza della stessa come contrasto alle disuguaglianze di genere. A riguardo mi occorre menzionare il pensiero offertoci da Annamaria Lusardi¹⁵⁵ sul tema, la quale ha individuato tra le cause dei *Gap* esistenti la fiducia e la confidenza che le donne hanno di sé stesse. Le donne con maggiore conoscenza e fiducia, infatti, hanno più propensione ad investire nel mercato.

Certamente, rispetto al passato, la posizione della donna ha subito una netta evoluzione, inducendo, negli anni, il legislatore ad adottare varie misure che favorissero concretamente l'accesso delle stesse ai posti di lavoro anche tramite una normativa di promozione delle pari opportunità d'impiego delle donne, nonostante il percorso giuridico di raggiungimento di queste pari opportunità nel mondo del lavoro sia ancora complesso.

Scorrendo brevemente a ritroso negli anni, il primo documento riguardante la necessità di una piena assimilazione legale, politica e sociale delle donne agli uomini è del 1791, ossia la pubblicazione *“La Dichiarazione della donna e della cittadina”*, dunque già a partire dalla fine del Settecento si avvertiva la necessità di un forte cambiamento. Decisiva, in tema di discriminazioni, è la Legge 903/77 che sancisce il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella formazione professionale e

¹⁵⁴ Educazione finanziaria e disuguaglianze di genere, per accrescere le conoscenze di finanza e contrastare il Gender Gap.

¹⁵⁵ Economista e professore alla George Washington School of Business.

nelle retribuzioni, ed a seguire la legge 125/1991¹⁵⁶ sulle “azioni positive” per la realizzazione delle pari opportunità nel campo del lavoro, in cui, per la prima volta, viene riconosciuto espressamente il valore della differenza di genere.

Riassumendo a grandi linee le tappe più importanti succedutesi negli anni, i principali eventi sociali e culturali che hanno portato a profonde mutazioni sono iniziati nel periodo dell’industrializzazione, in cui per la prima volta le donne iniziano ad entrare nel mondo del lavoro facendo parte delle industrie, in particolare di quelle tessili, seppur con salari nettamente inferiori rispetto a quelli degli uomini. Poi l’avvento delle Guerre ha rappresentato la prima occasione per muovere i passi verso l’emancipazione e la parificazione dei diritti, subendo le donne per la prima volta un distacco dai propri mariti che partivano al fronte e trovandosi a gestire le varie proprietà, cercando occupazione per il mantenimento della propria famiglia. Ma sarà proprio durante il secondo dopoguerra che le donne Italiane iniziano a battersi per i propri diritti e le proprie libertà, ottenendo le prime conquiste quali il *diritto di voto* nel 1946 e l’emanazione della *Costituzione* nel 1948, dove vengono stabiliti i principi fondamentali con riguardo al tema della parità tra i due sessi. Sarà soltanto a partire dagli anni Settanta del 900 che vi sarà una graduale estensione dei diritti civili e della parità giuridica.

Dunque, seppur nel corso della storia siano stati compiuti passi importanti nella giusta direzione, il che ha comportato una profonda evoluzione del lavoro femminile ed ad un progressivo superamento dei retaggi culturali legati alla lunga tradizione patriarcale, oggi lo stereotipo della donna che la vede adatta a ricoprire ruoli più legati alla cura della casa e della famiglia, non è stato ancora completamente superato ed il *Gender Gap*, soprattutto con riguardo a specifiche mansioni, è ancora lontano dall’essere eliminato.

Tutto quanto appena detto, rispecchia, inoltre, una percezione culturale della presenza attiva delle donne nei più disparati ambiti come un bene d’esercizio, una conquista ed un diritto piuttosto che una visione di tali traguardi come necessità per il bene comune, ignari del bisogno necessario delle donne all’interno dell’economia,

¹⁵⁶ Allo stesso periodo risalgono: la Legge 166/91 sul trattamento economico delle lavoratrici madri dipendenti da amministrazioni pubbliche; la Legge 215/92 sulle “azioni positive” in favore della imprenditoria femminile; la Legge 236/93 sul vincolo, nei licenziamenti collettivi, di non effettuare espulsioni di lavoratrici in misura percentuale superiore a quella del personale femminile occupato nell’impresa delle medesime dimensioni e con interventi a favore delle lavoratrici madri durante la mobilità (art. 6); il Decreto legislativo 29/93, sulla parità e pari opportunità sia per l’accesso al lavoro sia per il trattamento sul lavoro relativamente alla gestione delle risorse umane (art.7), sulla pari dignità di uomini e di donne sul lavoro e sulla partecipazione delle dipendenti delle Pubbliche amministrazioni ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale (art. 61).

società e della politica. Affinché ciò accada, è necessario affidarsi a cambiamenti radicali nei più disparati settori del nostro paese.

Bisogna partire dal basso, tramite l'adozione di programmi speciali d'istruzione e materiali di studio che presentino donne e uomini non più con esempi all'interno dei libri didattici riferiti ai loro "ruoli tradizionali", evitando di inculcare, fin dall'infanzia, stereotipi scorretti. C'è poi bisogno di campagne di sensibilizzazione che coinvolgano dipendenti e datori di lavoro per uno stravolgimento delle culture insite che negli anni si sono insediate, facendo sì che tali stereotipi esistenti possano smettere di limitare l'aspirazione in carriera delle donne.

Possiamo con certezza affermare, dunque, che per il raggiungimento effettivo della parità c'è bisogno di un duplice sostegno sia da parte dello stato che da parte del cittadino: abbiamo bisogno di riforme e regolamentazioni strutturali da un lato, con conseguente aumento dei servizi dedicati ai bambini ed alle famiglie e di un cambio di mentalità dall'altro, tramite un inevitabile contributo da parte dei padri. Concludendo con una citazione, potremmo dire "It takes a village", consapevoli del fatto che c'è bisogno davvero della collaborazione di tutti.

2.3.1. Il confronto con il modello svedese

Dopo aver analizzato le "congetture" esistenti all'interno del nostro paese, è bene fare un breve riferimento ad un paese, che invece, cerca continuamente di abbattere gli stereotipi, avendo compreso che la tutela e l'incremento del lavoro femminile costituisca un nodo fondamentale per la crescita dell'economia e il raggiungimento dei pari diritti e non un "bene d'esercizio" ed una conquista fine a se stessa.

Il carico di lavoro, nelle famiglie svedesi, non ricade soltanto sulla madre, ma anche sul padre che ha (a livello lavorativo) non soltanto il diritto bensì l'obbligo di usufruire del congedo di paternità ed a livello morale una propensione maggiore, data sicuramente dalla diversa mentalità esistente, di collaborare in maniera naturale e significativa all'interno della famiglia per quanto riguarda, ad esempio, i compiti domestici.

La Svezia è un paese modello dal punto di vista della tutela femminile. Ciò che sicuramente permette alle donne di vivere più serenamente la propria maternità, è dato dal fatto che lo stato svedese supporta le mamme che lavorano con servizi efficienti come asili nido ed altre strutture, le quali sono molto meno costose di quelle italiane ed una politica sociale sicuramente migliore sia durante la fase di

gravidanza delle donne che dopo.

In base al *Global Gender Gap Index*, la Svezia è la quarta nazione dal punto di vista della qualità per quanto riguarda i diritti del lavoro femminile, a discapito dell'Italia che risulta invece essere soltanto al settantaquattresimo posto ed un altro dato percentuale indice della netta differenza tra i due paesi è quello che riguarda le donne che lavorano ed hanno figli: 72% in Svezia contro il 50% in Italia.

Sempre con riferimento all'analisi tra le differenze su tale tema dei due paesi di cui abbiamo appena detto, è bene fare riferimento ad un articolo¹⁵⁷ scritto e pubblicato dalla Dott.ssa Tania Stefanutto del 20 novembre 2020 su Informazione Fiscale.

All'interno di tale articolo su menzionato, innanzitutto l'autrice pone l'attenzione sul motivo per cui, per quanto riguarda il lavoro, le donne italiane siano limitate nella propria capacità lavorativa, individuando lo stesso nel fatto che dedicano molte ore all'attività genitoriale e familiare non retribuita, tema che abbiamo ampiamente approfondito nel precedente paragrafo.

In particolare, viene effettuato un confronto con il modello svedese in cui, nonostante il differenziale retributivo tra donne e uomini medio sia maggiore di quello Italiano, il tasso di abbandono del lavoro da parte delle donne dopo la nascita dei figli risulta essere decisamente inferiore al nostro.

Questo è dovuto sicuramente al fatto che in Svezia, a differenza che in Italia, le politiche esistenti risultano essere legate a sussidi per la genitorialità e, soprattutto, grazie ad una maggiore e migliore gestione fiscale dei benefit aziendali. Oltre questo, poi, è necessario indicare quale fattore determinante dell'esistenza di un abbandono minore da parte delle donne, il fatto che gli uomini svedesi, in presenza di famiglie numerose, sono più propensi ad abbandonare il proprio posto di lavoro rispetto a quelli italiani. Le ragioni per cui questo accade possono essere molteplici, ma emerge un dato a mio avviso non privo di rilevanza, ossia che la variabile reddituale non è in questo caso considerata quale fattore determinante. Piuttosto occorre prestare attenzione alla presenza di *benefit* che le stesse aziende forniscono in totale esenzione, motivo probabilmente determinante che spinge i soggetti a gestire con maggior flessibilità la cura della famiglia.

Dunque, uno degli obiettivi su cui fare leva affinché si realizzi un incremento della presenza delle donne nel mondo del lavoro, in Italia come in Svezia, potrebbe proprio puntare sulle stesse aziende, facendo sì che le stesse possano migliorare la vita familiare dei propri dipendenti fornendo gratuitamente ciò che per gli stessi è

¹⁵⁷ <https://www.informazionefiscale.it/gender-tax-tassazione-genere-modello-Svezia>

essenziale.

2.4. Strategie di Genere a livello Nazionale

Punto cruciale da prendere in considerazione con riguardo alle attuali strategie Nazionali, con riferimento al nostro paese, riguarda proprio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁵⁸.

La situazione dell'Italia, a seguito della Pandemia di Covid-19, è stata duramente colpita e con essa, donne e giovani sono le principali vittime di una situazione già fortemente precaria dal punto di vista lavorativo, economico e sociale.

Il PNRR comprende una serie di progetti di riforma, in particolare per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, la Giustizia, la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza. Temi senz'altro importanti che analizzeremo con specifico riferimento al contesto da noi affrontato, ossia quello della parità di genere.

Per non porre le donne di fronte alla scelta che quasi sempre avviene tra maternità e carriera, il Piano prevede misure di potenziamento del *Welfare*, anche per permettere una distribuzione degli impegni lavorativi ed economici basata su una più effettiva equità, i quali sono stati invece legati ed ancorati da sempre alla genitorialità ed alla figura della donna, in riferimento ad una sbagliata concezione e un'errata distribuzione del lavoro domestico e di cura, come precedentemente detto.

In particolare, dobbiamo fare riferimento alla Missione numero cinque del piano, rappresentata dalla coesione e dall'inclusione, la quale prevede di investire nelle infrastrutture sociali, rafforzare le politiche attive del lavoro e sostenere il sistema duale e l'imprenditoria femminile.

L'asse strategico di riferimento, ritenuto come fondamentale oltre che per migliorare la coesione territoriale, per aiutare la crescita economica del paese e superare le disuguaglianze da sempre presenti che a seguito della pandemia sono state accentuate, stabilisce tre priorità, quali la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. Priorità che non vengono affidate a singoli ed unici interventi, ma sono perseguite come obiettivi trasversali in tutte le componenti che caratterizzano il Piano.

Il PNRR è attraversato dal "filo rosso della prospettiva di genere", la quale va a

¹⁵⁸ Decreto-legge 36/2022 ("Pnrr 2").

costituire l'asse trasversale del piano. Ogni missione, infatti, sembra avere tra gli altri, un filo conduttore che riporta costantemente in luce l'abbattimento del *Gender Gap*: la missione numero uno, in questo senso prevede l'adozione di nuovi meccanismi di reclutamento all'interno delle Pubbliche Amministrazioni e la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello, con riferimento alle donne; la missione numero quattro, tramite il piano di asili nido, ha come obiettivo primario quello di innalzare il potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia e una serie di previsioni con riguardo al servizio scolastico proprio per fornire un sostegno alle madri con figli, in modo tale da contribuire all'occupazione femminile ed inoltre prevede di investire in competenze S.T.E.M.¹⁵⁹ tra le studentesse delle scuole superiori, dove c'è invece una preponderanza del sesso maschile; la missione numero sei si pone di rafforzare poi i servizi in prossimità e in supporto all'assistenza domiciliare, che in famiglia sono fornite prevalentemente dalle donne.

Per quanto riguarda le varie riforme che il PNRR propone di attuare, una menzione merita quella riguardante la "Riduzione del *tax gap*".

Come abbiamo analizzato all'interno del primo capitolo, infatti, l'evasione fiscale produce conseguenze dirette sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso, sottraendo risorse al bilancio pubblico. Quanto appena detto comporta dunque conseguenze dirette sul *Welfare* generale ed in particolare ricade nello specifico a sfavore delle donne, significando meno risorse a disposizione dello stato da investire nella lotta al *Gender Gap*. La riforma prevede a tale proposito lo sfruttamento di nuove tecnologie e *data analysis* più avanzati per favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti andando ad effettuare dei controlli più mirati da parte dell'Amministrazione finanziaria sui contribuenti, affinché si possa stimolare un aumento dell'adempimento da parte degli stessi ed una riduzione del *Tax Gap*. In particolare, questo obiettivo sarà perseguito attraverso due strumenti principali quali la dichiarazione precompilata IVA e le comunicazioni per l'adempimento spontaneo, mentre il potenziamento di controlli sarà realizzato tramite selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili grazie a strumenti tecnologici più avanzati e dall'interoperatività delle banche.

Ma il punto fondamentale del Piano con riguardo alla parità di genere, resta la missione numero cinque avente un "*un ruolo di grande rilievo nel perseguimento*

¹⁵⁹ Ossia Scienze, Tecnologia, Ingegneria e Matematica.

degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne"¹⁶⁰. Tale missione prevede tre componenti: politiche per il lavoro, infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore, ed interventi speciali per la coesione territoriale.

La missione su menzionata è volta ad evitare che dalla crisi in corso, dovuta alla pandemia da Covid-19, emergano nuove disuguaglianze e si retroceda vanificando gli sforzi fin ora compiuti, proponendosi invece di affrontare i profondi divari esistenti. Tutto quanto appena detto grazie ad uno stanziamento di 22,6 miliardi (di cui 19,8 miliardi dal dispositivo RRF e 2,8 dal Fondo).

In linea con i contenuti dell'articolo 5 del decreto-legge 36/2022 cui abbiamo appena analizzato, sono state elaborate delle linee guida per le Pubbliche Amministrazioni che riportano gli obiettivi prioritari che le stesse dovranno perseguire nell'individuare misure che limitano di fatto il progredire di carriera del genere femminile, ricercando ed eliminando quelle che implicitamente o esplicitamente attribuiscono vantaggi o svantaggi nelle carriere del genere meno rappresentato.

Le linee guida sopradette, sono state sottoscritte per offrire indicazioni concrete in supporto delle Pubbliche Amministrazioni, in conseguenza del fatto che, essendo il PNRR costituito da un principio generale corrispondente nella parità di genere, tale prospettiva non può mancare nell'operato delle Pa, le quali rappresentano, a detta dell'allora Ministro Renato Brunetta, *"il cuore pulsante della vita del paese e delle sue istituzioni"*, sottolineando anche che *"essere madre e avere la possibilità di divelarlo non deve più essere fattore di discriminazione per le progressioni in carriera"* e che *"pari opportunità significano reali opportunità per il paese"*. L'elaborazione di queste linee guida costituisce uno step ulteriore nel raggiungimento della parità di genere, proprio perché tramite le stesse si cerca di valorizzare concretamente e pienamente, anche nelle Pa, le competenze e i talenti delle donne.

I principi ispiratori delle linee guida in esame, mirando verso l'obiettivo del rafforzamento della parità di genere nel corso di tutta la carriera lavorativa favorendo la partecipazione femminile soprattutto nei ruoli di vertice, sono essenzialmente quattro: consapevolezza rispetto ai dati relativi al fenomeno, pragmatismo consistente nell'essere capaci di ricercare soluzioni portatrici di un cambiamento

¹⁶⁰ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

concreto, flessibilità con riguardo alla varietà dei mestieri e delle carriere nelle PA e apprendimento delle nuove esigenze con conseguente rimodulazione delle priorità in tempi rapidi.

Dunque, viene dato in mano alle Pubbliche Amministrazioni uno strumento importantissimo, consistente in una *Check list* alla quale devono attenersi nell'operare qualsiasi scelta che coinvolga tali temi. Si vuole in un certo senso "circoscrivere" l'operato delle PA "delimitandone" l'organizzazione interna delle stesse relativamente a quelle aree che possono comportare conseguenze per il genere femminile, al rispetto di precise condizioni.

**LA TASSAZIONE DI GENERE COME POSSIBILE SOLUZIONE
CONCRETA AL DIVARIO ED I SUOI PRESUNTI RISVOLTI**

CAPITOLO III

LA TASSAZIONE DI GENERE COME POSSIBILE SOLUZIONE CONCRETA AL DIVARIO ED I SUOI PRESUNTI RISVOLTI

SOMMARIO: 3.1 Il modello Ichino-Alesina. – 3.1.1 Il principio della tassazione ottimale di Ramsey. – 3.2 Gli effetti della GBT sul sistema fiscale italiano. – 3.3 I limiti alla tassazione differenziata per genere. – 3.4 Problemi di incostituzionalità: il rispetto degli articoli 3 e 53 della Costituzione. – 3.5 Possibili alternative alla tassazione differenziata. – 3.6. Il diverso impatto dell’IVA sul genere femminile. – 3.6.1 L’esenzione o la riduzione dell’IVA per alcuni tipi di prodotti: esempi di tassazione differenziata in Italia, la *Tampon Tax*. – 3.6.2 Tassazione differenziata per le donne in alcuni corsi di laurea all’università di Bari “Aldo Moro”.

3.1. Il modello Ichino-Alesina

Dopo aver analizzato all’interno dei precedenti capitoli la situazione esistente a livello Internazionale ed Europeo, è ormai consapevolezza il fatto che affinché il divario esistente sulla disparità di genere possa essere arginato o perlomeno colmato, c’è bisogno di valide soluzioni che abbiano come obiettivo focale e prioritario proprio il raggiungimento di un’equità effettiva tra i due sessi.

Una soluzione concreta, a riguardo, è stata proposta da due economisti italiani in un articolo pubblicato nel Novembre del 2011¹⁶¹, dove spiegano, a seguito di studi empirici sul tema, il perché sarebbe utile tassare meno il lavoro delle donne, ravvisando in alcuni temi già precedentemente analizzati in questo elaborato, quali la squilibrata divisione dei compiti all’interno della famiglia¹⁶², uno degli ostacoli alla partecipazione a lavoro delle donne che può essere superato tramite appunto una tassazione differenziata per genere.

Opinione condivisa è che la tassazione sia in grado di influire sulla riduzione delle disuguaglianze di genere, con riguardo, in particolare, ai settori in cui maggiormente tale divario esiste, quali l’accesso e la permanenza sul mercato del lavoro nonché sul relativo divario retributivo.

La “*Gender Based Taxation*” (GBT) è uno strumento di cui si discute, almeno in Italia, da più di dieci anni ma che, a causa di una serie di problematiche e criticità che saranno approfondite nel prosieguo, non ha ancora trovato applicazione pratica.

Il modello appena menzionato, teorizzato da Alberto Alesina della Harvard University e Andrea Ichino dell’European University Institute nel 2007¹⁶³,

¹⁶¹ Reperibile sul sito: <https://www.pietroichino.it/?p=18301>

¹⁶² Si Veda: Capitolo II, paragrafo 2.3.

¹⁶³ A. Alesina, A. Ichino, L. Karabarbounis, *Gender Based Taxation and the Division of Family*

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, avente come scopo anche quello di riequilibrare i rapporti di forza tra i coniugi. In particolare, i due economisti, sostengono una proposta volta, a parità di gettito fiscale e dunque a costo zero per le finanze pubbliche, a ridurre l'imposizione fiscale sul lavoro femminile, riducendone dunque l'aliquota che graverebbe su tale lavoro ed incrementando, invece, quella che graverebbe sul lavoro maschile.

Diversi sono i punti da prendere in considerazione per analizzare consapevolmente la soluzione prospettata. Primo fra tutti, a mio avviso, è il tema già precedentemente trattato in tale elaborato riguardante la sbagliata concezione culturale della donna: errata visione che è stata tramandata nella storia e che ha portato la stessa ad essere identificata nel soggetto "debole" lavorativamente parlando, per tutta una serie di motivi di cui si è già detto¹⁶⁴. È proprio alla sbagliata concezione della donna, infatti, che si ricollega la conseguente e sbagliata distribuzione dei compiti all'interno delle famiglie, il che comporta un'inevitabile conseguenza, ossia la minore partecipazione a lavoro delle stesse.

La tassazione di genere si inserisce proprio in un contesto del genere, prospettando una soluzione che prima di ogni cosa sia capace di ottenere a lungo termine un cambio di mentalità a riguardo.

I dati precedentemente riportati, evidenziano come la partecipazione femminile alla forza lavoro risulti essere più bassa di quella maschile in quasi tutti i paesi del mondo ed è, inoltre, soggetta ad interruzioni durante l'età fertile con conseguenze negative per la carriera delle stesse. Questo ovviamente comporta diversi effetti all'interno del mercato del lavoro, dovuti soprattutto al fatto che per le più disparate ragioni, i due sessi, sono stati nel tempo (vuoi per ragioni culturali e storiche) trattati diversamente. L'origine profonda delle disparità esistenti in ambito lavorativo potrebbe essere individuata proprio nella cultura e nelle famiglie (e non direttamente nel mercato stesso): è all'interno delle famiglie, appunto, che i compiti sono divisi in maniera ineguale tra i sessi e, sommando le ore di lavoro che una donna svolge in casa ed in ufficio, ne risulta che siano mediamente maggiori rispetto a quelle degli uomini che lavorano in ambienti differenti (peraltro retribuiti).

Il fatto che sia la donna ad occuparsi della maggior parte dei compiti a casa, poi, la

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.

¹⁶⁴ Vedi Capitolo II, paragrafo 2.3.

rende una forza di lavoro a rischio in quanto il datore di lavoro è consapevole del fatto che se ci sarà un problema riguardo ad un figlio (o all'assistenza di un anziano) sarà lei a doversene occupare. Tutto questo accade anche se la coppia opta per una divisione egualitaria dei compiti, proprio perché non dipende solo da tale problematica, ma anche e soprattutto da un fattore di "convenienza": converrà, in base alla situazione oggi esistente, infatti, che sia la donna a rimanere a casa (rovinando la sua carriera) in quanto il suo attuale stipendio è inferiore, anche a causa del maggior carico familiare ad essa attribuitole.

L'obiettivo "culturale" di lungo periodo della proposta, come già detto, è proprio quello di influire sul come i carichi di lavoro domestico sono divisi all'interno delle famiglie, aumentando grazie alla leva fiscale la retribuzione delle donne al netto delle tasse, rendendo così conveniente riequilibrare tale divisione dei compiti. Nel lungo periodo, infatti, il condizionamento culturale soccomberà di fronte agli incentivi che indurranno le coppie a scegliere in maniera libera chi starà a casa in un'ipotesi di necessità, non dando per scontato che sarà la donna in base alla sua condizione lavorativa.

Tassando meno le donne rispetto agli uomini, dunque, il governo sarebbe capace di creare un incentivo economico nell'effettuare un cambiamento culturale, il quale risulta assolutamente necessario per raggiungere la parità di genere all'interno (in primo luogo) delle famiglie. Una volta effettuato questo primo cambio di paradigma che potremmo chiamare "interno", la parità nei posti di lavoro sarebbe una conseguenza naturale; nel momento in cui, poi, il cambio di mentalità fosse diventato permanente, nulla esclude che le aliquote fiscali potrebbero tornare ad essere uguali tra donne e uomini.

Il secondo punto che merita attenzione riguarda la contrapposizione tra questa soluzione prospettata da Ichino e Alesina e chi invece obietta e ritiene che la scarsa offerta di lavoro femminile non dipenda da tutto quanto si è appena detto ma dalla carenza dei servizi di cura. Questo, però, è qualcosa che limita l'offerta e non la domanda. È difficile credere che il problema sia effettivamente la carenza di questi servizi perché, volgendo uno sguardo ad alcuni paesi diversi dal nostro, come gli Stati Uniti, tali servizi sono più carenti che da noi eppure, i tassi di occupazione femminile sono maggiori dei nostri e lo sono perché i compiti di cura sono distribuiti in maniera più equilibrata tra i membri delle coppie e le stesse hanno maggiori risorse economiche da poter investire nei servizi di cura presenti sul mercato. Proprio

rispetto a quest'ultimo aspetto¹⁶⁵, poiché le famiglie grazie alla tassazione di genere sarebbero tassate mediamente meno, si aumenterebbero le risorse a loro disposizione, consentendo dunque alle stesse di poter chiedere maggiori servizi al mercato ed indirettamente accrescere la domanda di lavoro femminile. Ad ogni modo, è bene subito dire che, pensare che i servizi di cura siano una soluzione per accrescere l'occupazione femminile, significherebbe dare per scontato che siano le donne e non gli uomini a doversi occupare dei compiti fondamentali: ad esempio, aprire più strutture, grazie ai sussidi dei contribuenti, non consentirà alle donne di lavorare di più o di avere carriere meno significative rispetto a quelle degli uomini, fino a quando la mentalità continua ad imporre che a lasciare il lavoro ad un determinato orario nel pomeriggio per andare a prendere i propri figli saranno comunque le donne. Sarebbe invece più opportuno sia per la cura dei figli che per quella degli anziani, risparmiare sui sussidi e lasciare più reddito in mano alle famiglie (grazie alla tassazione differenziata), in modo che siano libere di scegliere il tipo di cura che preferiscono. Si potrebbe dire che incrementando i servizi di cura in tal senso, significherebbe usare l'aspirina per curare il sintomo, invece di andare a toccare l'origine del problema, problema su cui invece potrebbe intervenire, nel lungo periodo, la tassazione differenziata andando a curare la causa stessa in quanto induce le coppie a riequilibrare la divisione dei compiti familiari e di quelli svolti nel mercato.

Ponendo poi l'attenzione sugli effetti economici propri della GBT, se ci si concentra sulla "tipica famiglia", la quale da sempre siamo abituati a concepire, ossia quella fondata sul binomio moglie/marito, si veda come in tal caso l'uomo lavorerebbe "comunque", ossia variazioni di salario netto e/o di condizioni di lavoro non cambierebbero di molto la decisione dello stesso di far parte della forza lavoro; variazioni che invece sarebbero capace di influenzare in modo marcato la decisione della donna. Quanto appena detto è dovuto al fatto per cui l'offerta di lavoro maschile sia meno sensibile al livello del salario al netto delle imposte rispetto all'offerta di lavoro femminile¹⁶⁶.

Innumerevoli sono gli studi economici sul tema, che mostrano in che modo l'offerta di lavoro femminile reagisce in maniera diversa da quella maschile rispetto (ad

¹⁶⁵ Che sarà approfondito all'interno del paragrafo 3.5, con riferimento alle alternative alla *Gender Tax*.

¹⁶⁶ La statuizione ivi contenuta è il risultato di una serie di studi empirici ottenuta da studi su molti paesi OCSE.

esempio) alle variazioni del salario¹⁶⁷: in particolare, quando un lavoratore di sesso maschile vede diminuire la propria retribuzione, non riduce la propria offerta di lavoro, mentre le donne iniziano a lavorare più volentieri oppure aumentano significativamente le ore di lavoro qualora la propria retribuzione aumenti.

È dunque possibile, alla luce di ciò, tassare di poco in più gli uomini senza ridurre la loro base imponibile e aumentare il gettito da loro prodotto per poter tassare meno le donne che lavorerebbero, in questo modo e quale conseguenza diretta, di più: la minore aliquota sui loro redditi si applicherebbe a una base imponibile maggiore e quindi il gettito fiscale “delle donne” diminuirebbe poco.

Questa idea consente di diminuire la pressione fiscale media a parità di gettito ed è quindi un modo per ridurre il cuneo fiscale senza costi per il bilancio: immaginiamo di alzare di un punto percentuale l'aliquota degli uomini abbassando quella delle donne in pari misura: come statisticamente dimostrato, gli uomini continuerebbero a lavorare in modo quasi invariato mentre le donne aumenterebbero la loro offerta di lavoro. Quindi la base imponibile degli uomini rimarrebbe quasi uguale e aumenterebbe il gettito fiscale “maschile”; la base imponibile femminile, invece, aumenterebbe ed il taglio delle aliquote per le donne ridurrebbe relativamente poco il loro gettito fiscale. Per questo il gettito fiscale femminile diminuirebbe meno di quanto aumenterebbe quello maschile e le entrate totali per lo stato sarebbero maggiori, proprio perché l'offerta femminile è più elastica e quindi una riduzione anche forte dell'aliquota fiscale applicata alle donne non diminuirebbe molto il gettito fiscale prodotto dalle loro retribuzioni perché crescerebbe l'occupazione femminile e quindi la base imponibile su cui quella minore aliquota si applicherebbe. Ne consegue che, a gettito invariato, basterebbe aumentare l'aliquota per gli uomini di un ammontare inferiore alla diminuzione dell'aliquota per le donne, abbassando così la pressione fiscale media¹⁶⁸. La riduzione dell'imposta farebbe leva sia sull'offerta di lavoro che sulla domanda da parte delle imprese dal momento che la riduzione delle aliquote ridurrebbe di fatto il cuneo fiscale: il costo del lavoro femminile diminuirebbe per le imprese, mentre al tempo stesso aumenterebbero le retribuzioni delle lavoratrici al netto delle tasse. Tutto quanto appena detto sarebbe perciò coerente con il principio della tassazione ottimale introdotto da Ramsey nel

¹⁶⁷ Vedi recentemente, tra gli studi più convincenti, Alexander Gelber “*Taxation and the Earnings of Husbands and Wives: Evidence from Sweden*”, pubblicato sulla *Review of Economics and Statistics*, che sfrutta la riforma fiscale svedese dei primi anni Novanta per studiare, in modo quasi sperimentale, le reazioni dell'offerta di lavoro di donne e uomini indotte da variazioni “esogene” delle retribuzioni al netto delle tasse.

¹⁶⁸ Si veda: http://www.andreaichino.it/wp-content/uploads/2019/02/art_sole_gbt2_2007.pdf.

1927, per cui le basi fiscali più elastiche alla tassazione dovrebbero essere tassate di meno¹⁶⁹.

La tassazione differenziata è una proposta che avrebbe meritato e meriterebbe un'attenzione maggiore del silenzio che invece l'ha accompagnata, risultando essere al tempo stesso equa ed efficiente, proprio perché ridurre le tasse sul reddito da lavoro per le donne e aumentarle per gli uomini è efficiente perché è possibile realizzarla riducendo l'aliquota delle donne più di quanto si debba aumentare quella degli uomini lasciando il gettito fiscale, come detto, invariato. Quindi è una misura che riduce la pressione fiscale media a parità di gettito.

Si può dunque infine affermare che per emarginare le disparità presenti bisognerebbe operare sull'origine profonda delle stesse, rappresentata dalla cultura delle famiglie e non all'interno del mercato del lavoro. Vanno dunque equilibrati i carichi familiari tra donne e uomini affinché le stesse acquisiscano un potere contrattuale diverso da quello oggi esistente all'interno della famiglia e per far sì che questo accada c'è la necessità di una misura che si muova in tal senso, come la *Gender Tax* propone nel lungo periodo. Le conseguenze sarebbero molteplici e prima di tutto si riverserebbero sulle aziende, le quali non avrebbero più alcun motivo di pagare le donne meno degli uomini. I servizi pubblici di cura, visti in questo contesto, sarebbero invece paradossalmente controproducenti se pensati specificamente per le donne.

3.1.1. Il principio della tassazione ottimale di Ramsey

Occorre brevemente analizzare il principio della tassazione ottimale menzionato nel paragrafo precedente.

Nella scienza delle finanze, la teoria della tassazione ottimale¹⁷⁰ rappresenta uno dei principi fondamentali. Più nello specifico, è stato stabilito, in base al principio introdotto da Ramsey nel 1927¹⁷¹, che sia efficiente tassare di più i beni la cui offerta è rigida e di meno quelli la cui offerta sia elastica, proprio come avverrebbe nel caso in cui si applicasse la tassazione differenziata per genere sui redditi da lavoro percepiti dalle donne.

In particolare, nella scienza delle finanze¹⁷², la teoria di cui appena detto studia i

¹⁶⁹ Questo tema sarà approfondito all'interno del seguente paragrafo.

¹⁷⁰ Si Veda: M. Zoli, *La teoria della tassazione ottima del reddito: una rassegna critica*, 2003, Tor Vergata University, CEIS, Departmental Working Papers

¹⁷¹ Ramsey, F.P. (1927), *A Contribution to the Theory of Taxation*, *Economic Journal*, 37, 47-61.

¹⁷² Ossia la branca dell'economia che studia l'attività finanziaria pubblica.

sistemi di tassazione in modo tale da andare a minimizzare le distorsioni e le inefficienze economiche.

Il principio in questione per il quale le distorsioni fiscali “diminuiscono a parità di gettito tassando maggiormente i beni con offerta rigida (rispetto alla retribuzione) e meno quelli con offerta flessibile”¹⁷³ implicitamente asseconda la proposta formulata dai due economisti Ichino e Alesina: poiché l’offerta di lavoro femminile è molto flessibile mentre quella maschile è molto rigida, l’applicazione di questo principio di efficienza fiscale prevede una tassazione differenziata a seconda del sesso.

Con riferimento proprio alla tassazione di genere precedentemente approfondita, è stato detto che la stessa rappresenta una politica a costo zero per il bilancio pubblico e che possa essere in grado di generare un aumento delle entrate; questo avviene grazie all’applicazione del principio economico cui dovrebbe ispirarsi la tassazione ottimale, ossia il principio di Ramsey. Grazie allo stesso è stato stabilito che a parità di pressione fiscale media il gettito aumenta se i beni con offerta rigida sono tassati con aliquote più alte di quelle dei beni con offerta flessibile.

Con riguardo al mercato del lavoro, attualmente gli uomini lavorerebbero comunque (offerta rigida) anche se fossero tassati con aliquote maggiori, mentre le donne hanno un’offerta elastica, che aumenta molto all’aumentare del reddito al netto delle tasse. Quindi, tassando le donne con aliquote inferiori cresce la loro base imponibile e il gettito da esse generato viene ridotto di poco (o addirittura sarebbe capace di aumentare per effetto del maggiore tasso di occupazione).

La tassazione ottimale prevede quindi di tassare gli uomini più delle donne per aumentare il gettito a parità di pressione fiscale media, oppure per ridurre la pressione fiscale media a parità di gettito¹⁷⁴.

3.2. Gli effetti della GBT sul sistema fiscale italiano

In questo paragrafo si vuole riportare uno studio della Commissione Europea condotto da Ugo Colombino e Edlira Narazani nell’ottobre del 2018¹⁷⁵, il quale applica, sulla base di dati economici, gli studi di Ichino e Alesina¹⁷⁶ con riguardo alla tassazione di genere sul sistema fiscale italiano. Lo stesso studio mira a fornire un supporto scientifico basato su prove al processo decisionale europeo.

¹⁷³ Sito internet: <https://www.pietroichino.it/?p=1014>.

¹⁷⁴ Vedi sopra.

¹⁷⁵ Colombino, U. and E. Narazani (2018), *"Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?"*; JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 03/2018, European Commission, Joint Research Centre, Seville.

¹⁷⁶ Una proposta è stata presentata da tali due economisti, con l’idea per cui i guadagni da lavoro delle donne debbano essere tassati con aliquote inferiori a quelle degli uomini.

Come già detto, la tassazione di genere (GBT) è stata recentemente proposta come una politica promettente per colmare il divario di genere, ossia promuovere l'uguaglianza e migliorare la condizione delle donne nel mercato del lavoro e all'interno della famiglia. In particolare, il tasso di partecipazione e il reddito delle donne aumenterebbero e le faccende familiari sarebbero ripartite più equamente tra i generi nel caso in cui la proposta dovesse essere mai accolta.

La politica potrebbe sembrare particolarmente interessante per un paese come l'Italia¹⁷⁷, dove persistono ampi divari di genere nei tassi di partecipazione, nei redditi, nelle occupazioni e nell'allocazione delle faccende familiari.

La proposta¹⁷⁸ dei due economisti, come già visto, si basa su un classico risultato della teoria della tassazione ottimale e sull'evidenza empirica per cui l'elasticità salariale dell'offerta di lavoro è maggiore per le donne rispetto agli uomini. La regola dell'elasticità inversa di Ramsey¹⁷⁹ suggerisce quindi che il reddito da lavoro delle donne dovrebbe essere tassato con aliquote marginali inferiori a quelle degli uomini. La tassazione di genere, poi, promette di essere più efficiente sia perché implica minori tasse per il lavoro più elastico fornito dalle donne, sia perché sposta parte del carico fiscale da una decisione endogena (reddito) a una caratteristica esogena (genere) correlata (ipoteticamente) alla dotazione produttiva.

Il Technical Report “*Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?*” del JRC - Commissione europea del 2018, utilizza un modello microeconomico¹⁸⁰ dell'offerta di lavoro domestico che simula le scelte di un campione italiano composto da coppie e nuclei familiari per valutare gli effetti comportamentali e di benessere della GBT rispetto ad altre politiche basate su diversi principi di tassazione ottimale. Nello specifico, la stima del modello e le simulazioni di *policy* si basano su un campione di coppie e famiglie tratto da “l'Indagine sul

¹⁷⁷ Molti studi hanno fornito prove che l'attuale sistema italiano di tassazione e reddito il sostegno è carente rispetto agli obiettivi sia di efficienza che di equità e crea distorsioni sfavorevoli alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. In questo lavoro è stata messa a confronto una proposta come la tassazione di genere con altre riforme ispirate a principi alternativi derivati dalla letteratura sulla tassazione ottimale, con particolare attenzione al comportamento e al benessere delle donne.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ Ramsey (1927).

¹⁸⁰ Dove si intende, per microeconomica, un'applicazione degli studi econometrici al campo della microeconomia. Questa modalità permette di simulare o studiare le situazioni economiche risultanti dalle decisioni di individui o aziende tenendo conto di diverse variabili.

reddito e la ricchezza delle famiglie (SHIW)” della Banca d'Italia per l'anno 1998¹⁸¹. La procedura di simulazione effettuata garantisce la neutralità fiscale delle riforme e tiene anche conto dei vincoli impliciti nel mercato del lavoro utilizzando una nuova metodologia specificamente adeguata al modello microeconomico utilizzato.

A seguito delle varie analisi effettuate tramite le simulazioni, si nota come la riforma GBT si concentra sugli effetti dell'occupazione, sul reddito e sul benessere delle donne. Si confermano le aspettative dei sostenitori della stessa ma, sebbene sia tecnicamente corretta, oltre al fatto che potrebbe trovare delle difficoltà di attuazione, viene fatto notare come alcune politiche, contemporaneamente analizzate, come quella sui sussidi per salari bassi, riescono ad ottenere risultati quasi equivalenti¹⁸².

Al netto dei risultati ottenuti tramite le analisi effettuate nel suddetto lavoro, vengono confermate dunque le previsioni circa gli effetti sull'occupazione e sul reddito delle donne ma allo stesso tempo non viene dichiarato un successo indiscutibile della tassazione di genere. Lo studio, infatti, raggiunge conclusioni non positive sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello economico. Quanto al primo, vi è innanzitutto un problema di implementazione, consistente nella violazione dell'universalità della tassazione sul reddito delle persone fisiche¹⁸³. Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, identificato negli effetti, l'impatto favorevole sul tasso di occupazione femminile appare modesto, mentre quello sul reddito è grande per le donne sole, ma se letto insieme al piccolo effetto sull'occupazione appare più come una rendita che come una ricompensa per lo sforzo: 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 famiglia¹⁸⁴.

Terzo punto da prendere in considerazione riguarda il fatto che effetti positivi

¹⁸¹È stato utilizzato un modello microeconomico originariamente sviluppato per un progetto più ampio sulla progettazione di meccanismi di sostegno al reddito ma sono ovviamente disponibili sondaggi più recenti. Tuttavia, gli anni successivi al 2000 prospettano uno scenario macroeconomico più turbolento rispetto al 1998. In ogni caso, l'analisi presentata in questo lavoro è un esercizio di statica comparata: si tratta della valutazione e del disegno delle istituzioni, cioè delle politiche che dovrebbero restare un periodo relativamente lungo; come controparte, le preferenze dovrebbero essere considerate stabili.

¹⁸² Nel complesso, gli effetti occupazionali sono modesti. La procedura di simulazione dell'equilibrio che è stata adottata contribuisce certamente alla modesta dimensione degli effetti occupazionali: tasse più basse o sussidi salariali spostano la curva di offerta femminile verso destra, ma la curva di domanda di lavoro spinge verso il basso il salario di equilibrio e modera l'aumento dell'occupazione.

¹⁸³ Problema di cui si discuterà nei prossimi paragrafi con riguardo ai limiti esistenti della tassazione di genere.

¹⁸⁴ *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*, Giuseppe Marini e Livia Salvini, in *Rassegna Tributaria* n.1/2022.

analoghi potrebbero essere raggiunti (soprattutto o solo) da altre politiche. Tuttavia, il messaggio specifico dei risultati presentati in questo lavoro è che la tassazione di genere, sebbene tecnicamente sia corretta, potrebbe incontrare difficoltà di "economia politica" non condivise da altre politiche che a loro volta sono in grado di produrre benefici comparabili.

Per quanto riguarda nello specifico l'analisi condotta, occorre dire che la stessa presenta due limiti: il modello microeconomico dell'offerta di lavoro adotta un approccio unitario, ovvero assume che la famiglia massimizzi una funzione di utilità che rappresenta le preferenze aggregate di tutti i membri; dunque, utilizzando questo approccio è implicito il fatto che non sia possibile identificare separatamente il guadagno o la perdita di benessere delle componenti femminili di una coppia ed inoltre non si è in grado di identificare un possibile cambiamento nella regola della condivisione a causa di un più alto livello di occupazione e di reddito delle donne. La seconda possibile limitazione riguarda la debole risposta occupazionale ottenuta nella simulazione politica ed inoltre c'è da dire che modello tiene conto dei vincoli quantitativi incontrati dalle famiglie e almeno in parte gli effetti deboli dell'offerta potrebbero essere dovuti alla limitata flessibilità del mercato del lavoro prevalente nell'anno di indagine (1998).

3.3. I limiti alla tassazione differenziata per genere

Sebbene teoricamente la tassazione di genere rappresenti un incentivo al lavoro per le donne ed uno strumento per arginare le differenze di genere, tuttavia, i limiti e gli ostacoli relativi alla sua implementazione non sono pochi. Oltre la questione di notevole importanza riguardo alla costituzionalità di tale proposta¹⁸⁵, occorre anche menzionare brevemente gli altri problemi che comportano una difficoltà di attuazione della medesima.

Innanzitutto, è vero che il presupposto da cui si parte, consiste nel ritenere che le donne siano generalmente e geneticamente intese come il genere economicamente svantaggiato rispetto agli uomini: ad esempio, il *Gap* esistente sulle retribuzioni è palese e provato. Ma, prevedere per le stesse una tassazione più favorevole solamente in quanto "donne" potrebbe essere troppo eccedente rispetto al fine, proprio perché esistono certamente soggetti economicamente svantaggiati che non sono donne.

¹⁸⁵ La quale sarà analizzata nel prossimo paragrafo.

Una tassazione basata sul genere potrebbe infatti portare ad una perdita di equità: un uomo con un reddito più basso potrebbe essere tassato con un'aliquota maggiore rispetto ad una donna con un reddito più alto¹⁸⁶.

Il modello teorizzato dalla *Gender Tax*, poi, entrerebbe sicuramente in conflitto con il principio di universalità¹⁸⁷, intrinsecamente legato all'istituzione della tassazione sul reddito delle persone fisiche, il quale oltre a rappresentare uno strumento per finanziare la spesa pubblica, incardina anche l'idea di un certificato di cittadinanza¹⁸⁸.

Altro punto da prendere in considerazione è rappresentato dal fatto che una previsione del genere consistente in aliquote sul reddito da lavoro differenziate per le donne all'interno delle famiglie, 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*¹⁸⁹.

Infine, bisogna ancora dire che ormai la considerazione “genere maschile” e “genere femminile” è una concezione superata, anche se è pur vero che tutti gli studi Internazionali che precedentemente sono stati analizzati sul tema, si basano sulla tradizionale bipartizione uomo/donna (probabilmente per una questione di semplicità, oltre che di cultura). Tale situazione deriva dal fatto che siamo stati tendenzialmente abituati a dividere in due macro-gruppi l'intero corpo sociale in base al sesso ed anche questo rappresenta il riflesso di una cultura che nel tempo si è tramandata: eppure, in realtà, le cose non sono proprio così schematiche come ci hanno abituato a pensarle; non è infatti corretto, oggi, vedere il sesso come un concetto binario con due opzioni basate fondamentalmente sull'anatomia delle persone¹⁹⁰. Anche tale ragione, pertanto, rappresenta uno dei problemi di implementazione della tassazione di genere, non essendo possibile dividere tutti i soggetti esistenti in uno dei due sessi, il che potrebbe rappresentare una misura discriminatoria per quegli individui che non vogliono e/o riescono a identificarsi e dunque non potrebbero usufruire della tassazione agevolata.

¹⁸⁶ 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>.

¹⁸⁷ Secondo cui “tutti” sono tenuti a pagare le imposte, dettato dall'articolo 53 Costituzione, primo comma. Tema di cui si è discusso all'interno del Capitolo II, paragrafo 2.1.

¹⁸⁸ Questo punto sarà analizzato con riferimento ai problemi di incostituzionalità della proposta, all'interno del prossimo paragrafo.

¹⁸⁹ Si V. sugli aspetti evidenziati R. Palomba, *Gender Tax*, cit.

¹⁹⁰ Un termine di cui sicuramente si è sentito parlare è “*Genderqueer*”, usato sia come identità che come termine ombrello per tutte quelle identità non binarie, per coloro che non si identificano in uno dei due sessi che tradizionalmente, siamo abituati a concepire.

Potremmo dire, in definitiva, che la proposta presentata dai due economisti appare composta da punti di forza e punti di debolezza, i quali rappresentano specificamente i motivi che abbiamo precedentemente analizzato e che hanno portato, negli anni, a non dare alla stessa il peso che avrebbe in realtà meritato. Partendo dai punti di forza, tralasciando il fatto che l'utilizzo di una tassazione agevolata come quella in commento comporterebbe *in toto* una valida spinta in positivo per il genere femminile, le implicazioni sui comportamenti, sui livelli di occupazione e sull'economia familiare sono inconfutabili: il salario netto e i livelli di occupazione femminile aumenterebbero¹⁹¹. Inoltre, la riforma sarebbe quasi “autofinanziata”, perché la perdita di gettito dovuta alle aliquote più basse potrebbe essere in buona parte compensata da un aumento del numero delle donne contribuenti e dall'aumento del reddito lordo da loro prodotto¹⁹².

Passando invece all'analisi dei punti di debolezza, è bene dire che la differenza di elasticità tra maschi e femmine riguarda prevalentemente le donne sposate ed inoltre, la stessa, si riduce notevolmente al crescere del reddito familiare. In secondo luogo, l'elasticità dell'offerta di lavoro è strettamente legata al livello di occupazione e alla divisione intra-familiare del lavoro domestico: se la tassazione differenziata per genere inducesse un aumento dell'occupazione femminile e una organizzazione più equa dell'organizzazione familiare simultaneamente assisteremmo anche ad una riduzione del divario di elasticità¹⁹³.

Dunque, il grande vantaggio di una tassazione differenziata per genere sarebbe sicuramente un incentivo all'occupazione femminile che spingerebbe le donne a partecipare al mondo del lavoro e le imprese ad assumerle, revisionando anche la distribuzione degli impegni dettati dalla famiglia.

Nei capitoli precedenti è stato detto che le discriminazioni fiscali di genere possono essere esplicite o implicite e che le seconde, in alcuni casi, possono essere ricollegate a situazioni legate al genere mentre in altri, più in generale, ai soggetti economicamente svantaggiati (a prescindere dunque dal genere). Ed è proprio in questo caso che si potrebbe intravedere un ulteriore limite alla tassazione differenziata, in quanto la stessa sia diretta a prevedere, indistintamente, una discriminazione positiva esplicita a vantaggio del genere femminile, non considerando dunque i casi in cui la discriminazione non sia esplicitamente

¹⁹¹ Come si è visto anche nel *Technical Report “Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?”* del JRC Commissione europea del 2018.

¹⁹² Colombino, U, “*Meno tasse per tutte? Proposta a rischio*”, www.ingenerere.it, 21/04/2011.

¹⁹³ <https://www.ingenerere.it/articoli/meno-tasse-tutte-proposta-rischio> cit.

ricollegata al genere femminile ma, più in generale, ad un soggetto economicamente svantaggiato qualunque. In questo contesto, infatti, la ragionevolezza della misura fiscale che si proponga come obiettivo quello di eliminare o mitigare la discriminazione, dovrebbe essere valutata sulla base di elementi che non siano riconducibili direttamente al genere (come il modello GBT invece propone), non considerando in modo analogamente favorevole le situazioni di coloro che, pur appartenendo ad un genere diverso, si trovino nella medesima situazione economica¹⁹⁴.

Il rischio potrebbe quindi essere che la proposta, nata ed introdotta per includere, finisca per favorire in maniera esclusiva ed indiscriminata le donne.

3.4. Problemi di incostituzionalità: il rispetto degli articoli 3 e 53 della Costituzione

La soluzione proposta dai due economisti Alberto Alesina e Pietro Ichino, come accennato, presenta alcuni problemi di implementazione e varie criticità¹⁹⁵ che, oltre quelle analizzate nel paragrafo precedente, riguardano la costituzionalità della soluzione prospettata stessa.

Un sistema di tassazione esplicitamente basato sul genere potrebbe, infatti, essere interpretato come una forma di discriminazione diretta e sarebbe di dubbia costituzionalità¹⁹⁶ rispetto ad una serie di principi fondamentali, primo fra tutti quello di uguaglianza contributiva fondato sul combinato disposto dagli artt. 3 e 53 della Costituzione¹⁹⁷. La *Gender Tax*, dunque, nonostante i suoi aspetti promettenti, potrebbe essere difficilmente accettabile proprio a seguito di quanto appena detto, a meno che non siano trovate delle valide soluzioni a seguito dell'esame rispetto al significato "sotteso" di alcuni principi fondamentali.

Non si può dunque prescindere da uno studio sul rapporto tra leva fiscale di genere e

¹⁹⁴ *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*, Giuseppe Marini e Livia Salvini, in *Rassegna Tributaria* n.1/2022.

¹⁹⁵ Si veda il *Technical Report "Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?"* del JRC Commissione europea del 2018.

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ Articolo 3, primo comma, Costituzione Italiana: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali." Articolo 53, Costituzione italiana: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività." Articolo, tra l'altro, già analizzato precedentemente: Vedi Capitolo II paragrafo 2.1.

principi prima di poter affermare che la soluzione prospettata sia in grado di essere costituzionalmente valida.

Innanzitutto, è chiaro come in rapporto ai principi che sono dettati all'interno della nostra Carta fondamentale, ed in particolare all'articolo 3 primo comma, la posizione della donna non dovrebbe essere, proprio in virtù della parità ivi contenuta, oggetto di un particolare trattamento¹⁹⁸. Nel momento in cui, infatti, ai sensi del primo comma¹⁹⁹ dell'articolo 3, viene affermato che *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso”*, viene escluso il fatto per cui si possano creare delle situazioni giuridiche diverse (in tal caso: una tassazione agevolata) tra essi proprio in ragione del sesso.

L'uguaglianza di cui l'articolo in questione al primo comma parla va intesa in due diverse accezioni: come uguaglianza davanti alla legge o come uguaglianza nella legge. Nel caso di specie è l'uguaglianza “nella” legge che, ponendo un vincolo allo stesso legislatore ordinario, gli vieta di adottare trattamenti irragionevolmente differenziati tra i cittadini in base alle qualificazioni personali che vengono espressamente indicate dalla Costituzione quali il sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche e le condizioni personali e sociali; ciò non significa che da tale principio debba ricavarsi l'esistenza di un obbligo assoluto ad un trattamento sempre e comunque paritario, ma come la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, va inteso come divieto di introdurre discriminazioni illegittime, non solo in quanto basate su uno dei motivi espressamente enumerati dalla norma, ma anche perché basate su una valutazione irrazionale delle situazioni di fatto da regolare, sì che esso risulta leso ogni qual volta il legislatore tratti in modo irragionevolmente eguale situazioni che si presentino diverse o quando, viceversa, tratta in modo diverso situazioni che risultano tra loro assimilabili²⁰⁰. È proprio tale significato dell'uguaglianza formale che si concilia poi con quello di uguaglianza sostanziale, di cui si parlerà a breve.

Il suddetto principio di uguaglianza, dunque, incide anche sul contenuto delle leggi, in quanto le stesse non possono introdurre norme discriminatorie alla luce dei parametri di riferimento elencati nella seconda parte del primo comma.

Inoltre, una serie di disposizioni successive, come ad esempio quella inclusa nella

¹⁹⁸ G. Manfredini, *La posizione giuridica della donna nell'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, 1979, 11-1.

¹⁹⁹ Si analizzerà, nel prosieguo, il secondo comma per dare una “giustificazione” alla proposta tramite l'uguaglianza sostanziale.

²⁰⁰ P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, p. 502 ss.

Parte I Titolo III sui rapporti economici, in particolare l'articolo 37 Cost., secondo il quale *“la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e a parità di lavoro le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore”* e che *“le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione”* costituirebbero semplici rafforzamenti ed esplicitazioni di diretta applicazione del principio di uguaglianza in base al sesso²⁰¹.

Leggendo poi le norme costituzionali fondanti della materia tributaria, in particolare il principio di Capacità Contributiva espresso nell'articolo 53 della Costituzione²⁰², lo stesso è espressione di un principio di uguaglianza tributaria, intesa nel senso di assicurare uniformità di trattamento ai contribuenti a parità di condizioni; il che si potrebbe tradurre in un ulteriore limite per la proposta in questione, dovuto al fatto che non sarebbe possibile imporre dei trattamenti fiscali differenziati nei confronti di soggetti portatori di identiche manifestazioni di capacità contributiva e che a situazioni di capacità contributiva diverse dovrebbero corrispondere imposizioni fiscali differenti.

Per quanto riguarda, infatti, il presunto contrasto con l'articolo 53 della Costituzione, si veda come lo stesso stabilisca, al primo comma, la concorrenza di *“tutti”*²⁰³ i cittadini alle spese pubbliche *“in ragione della loro capacità contributiva”*, la quale non rappresenta altro che l'idoneità del soggetto passivo a subire l'onere economico del tributo e costituisce la misura concreta della partecipazione di ciascun contribuente alla spesa pubblica, presupponendo che lo stesso goda di una fonte adeguata di reddito per poter far fronte al tributo ciò perché l'imposizione dei tributi non può spingersi oltre e effettive condizioni economiche del contribuente²⁰⁴. Il principio in questione, costituendo un parametro utilizzabile dalla Corte costituzionale nella valutazione della legittimità costituzionale delle leggi tributarie, potrebbe rappresentare dunque un limite all'introduzione di una tassazione agevolata per le donne.

In definitiva ed alla luce di ciò, una delle critiche fondamentali che dunque si possono rivolgere al modello GBT, è quello di violare i principi fissati dalla Corte costituzionale in materia di uguaglianza e di capacità contributiva (artt. 3 e 53 della

²⁰¹ Ulteriori esplicitazioni di tale principio con riferimento al sesso sono poi contenute negli articoli: 29 Cost., che in materia di rapporti tra i coniugi afferma il principio di uguaglianza *“morale e giuridica”*; o ancora nell'articolo 51 Cost., in base al quale *“tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di parità”*.

²⁰² Precedentemente analizzato all'interno del Capitolo II, paragrafo 2.1.

²⁰³ Esplicazione del principio di Universalità dell'imposta.

²⁰⁴ Si Veda, a proposito, Capitolo II, paragrafo 2.1, pag 3 ss.

Costituzione). Ma, come affermato dalla stessa Corte costituzionale, l'uguaglianza tributaria "non impone una tassazione uniforme, identica e proporzionale per tutte le tipologie di imposizione tributaria"²⁰⁵. Tuttavia, se al legislatore è lasciato il bilanciamento del principio di uguaglianza tributaria con altri valori costituzionali, ciò deve avvenire in modo tale da determinare il minor sacrificio possibile al suddetto principio, dimostrando caso per caso la ragionevolezza di un trattamento differenziato tra i soggetti²⁰⁶.

Alle norme costituzionali che si riferiscono prettamente al nostro sistema italiano, si aggiungono poi anche una serie di problemi di compatibilità comunitaria nei confronti di un trattamento tributario di favore esclusivamente dedicato alle donne²⁰⁷. In un tale contesto e per la situazione oggi esistente riguardo alla situazione delle donne, però, i richiami alle Direttive dell'Unione sono particolarmente deboli anche in quanto l'agenda di Lisbona, la quale propone di favorire l'occupazione femminile, si troverebbe totalmente in linea con una proposta come la GBT che ha proprio l'occupazione delle donne come fine ultimo.

Per tutta questa serie di motivi affermare che introdurre una tassazione di genere sia questione costituzionalmente ammessa in modo pacifico non risponderebbe al vero.

Pertanto, sebbene formalmente differenziare la tassazione tra uomo e donna proprio in ragione del sesso potrebbe incardinare una discriminazione, sostanzialmente, però, all'adozione della stessa si potrebbero addurre una serie di giustificazioni, fondate proprio sullo *status* (economico) attualmente differente tra i due sessi.

Approfondendo *in primis* l'analisi sull'articolo 3 della Costituzione sopra citato, al secondo comma stabilisce che "*è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di*

²⁰⁵ Tra tutte la nota sentenza n. 10/2015 sulla c.d. *Robin tax*.

²⁰⁶ Nel caso in questione si dovrebbe dimostrare, in ogni modello di tassazione sul genere, la ragionevolezza di un trattamento di vantaggio in favore delle donne rispetto agli uomini, in termini di minore capacità contributiva per redditi di stesso ammontare e natura; in mancanza si realizzerebbe una discriminazione a contrario, fondata esclusivamente sul sesso e pertanto in chiara violazione del principio di uguaglianza tributaria. Si veda: Iacobellis, Luigi, 2021, "*La tassazione dei redditi delle donne ed il principio di uguaglianza tributaria: la leva impositiva per la realizzazione e promozione dell'equità fiscale di genere*", in ECONOMIA E SOCIETÀ REGIONALE.

²⁰⁷ È emblematico il caso degli incentivi introdotti in Italia a fine anni Novanta e dichiarati illegittimi dalla Corte di Giustizia: nello specifico l'art. 17, comma 4 bis, del Dpr n. 917/1986, così come modificato dal d.lgs. n. 314/1997, aveva disposto il dimezzamento dell'aliquota applicata per la tassazione del Tfr e altre indennità sulle somme corrisposte in occasione della cessazione del rapporto al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori, prevedendo requisiti anagrafici differenziati a seconda del sesso: il superamento dell'età di 50 anni per le donne e di 55 per gli uomini. La differenza di trattamento prevista dalla disposizione venne censurata perché fondata sul sesso e pertanto non compatibile con la direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/Cee1, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e alle condizioni di lavoro; la stessa direttiva, non prevedendo deroghe applicabili alla fattispecie al principio della parità di trattamento, vietava la differenza di trattamento impositivo in base al genere qualificandola come una discriminazione direttamente fondata sul sesso e, pertanto, illegittima.

ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.” Proprio questa potrebbe rappresentare la base da cui partire per poter affermare che in realtà, la tassazione di genere, non rappresenta una proposta (totalmente) incostituzionale.

Tale comma, infatti, non stabilisce il dovere per il legislatore di trattare in maniera sempre uguale le complesse situazioni che si presentano nella realtà giuridica e sociale, come detto sopra: questo spiega perché la Costituzione non solo consente, ma in determinati casi impone l'adozione di trattamenti differenziati, diretti ad eliminare le situazioni di disuguaglianza di fatto esistenti²⁰⁸. Al legislatore spetta poi il delicato compito di valutare se una eventuale forma di discriminazione o condizione di favore introdotta dalla legge sia ragionevole e giustificabile, alla luce della presunzione generale di irragionevolezza per le discriminazioni elencate già nel secondo comma. In questa prospettiva, il principio di uguaglianza impone quindi di abolire le differenze o al contrario di valutare realisticamente quelle esistenti, in modo tale da poter garantire, tramite opportuni accorgimenti, il superamento degli ostacoli oggi presenti, creando un'uguaglianza giuridica effettiva e capace di rispondere alle concrete esigenze che di fatto esistono.

Sebbene l'uguaglianza, vista come principio fondamentale, sia dunque diretta ad una generale applicazione della legge (dovendo la stessa essere applicata indifferentemente a tutti i cittadini che sono formalmente uguali davanti alla legge), sostanzialmente, però, la Repubblica deve attuare tutti quegli accorgimenti necessari affinché vengano effettivamente rimossi gli impedimenti che di fatto limitano gli individui: trattando in modo uguale situazioni uguali ed in modo differente situazioni differenti. Se, al contrario, situazioni differenti venissero trattate allo stesso modo, si configurerebbero delle situazioni di disuguaglianza. Questo dimostra come l'uguaglianza, in alcuni casi, può essere realizzata trattando in modo differente i soggetti, come avverrebbe, nello specifico, nel nostro caso di specie riguardo ai due sessi tramite la differenziazione dell'aliquota sui redditi da lavoro percepiti dalle donne. Per ridurre le disuguaglianze di fatto determinate dalla disparità di condizioni economiche, dunque, la Repubblica può cercare di attenuare gli “scarti sociali” che, altrimenti, potrebbero assumere valori de socializzanti, provocando nell'individuo la

²⁰⁸ P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, p. 502 ss.

convinzione di appartenere alla comunità nazionale in condizioni non paritarie.

Per di più, la proposta in questione, a discapito di ciò che si è detto sopra, aumenterebbe l'equità del sistema perché in grado di riuscire a compensare le donne per i costi biologici e sociali che appartengono alle stesse: per questo motivo la tassazione differenziata non è una soluzione discriminatoria, in quanto volta a restringere il divario che da sempre esiste tra i due sessi: non c'è ipocrisia peggiore, infatti, che imporre l'uguaglianza di trattamento tra diseguali²⁰⁹.

Un esempio sul caso specifico è dato dal fatto che grazie alla tassazione differenziata, l'assunzione di donne sarebbe meno costosa per i datori di lavoro, pur aumentando il salario al netto delle imposte per le lavoratrici: implicitamente comporterebbe che discriminare una donna nelle assunzioni e nelle promozioni, sarebbe più costoso di oggi per i datori di lavoro²¹⁰. Ciò spiega lo stimolo del Costituente a promuovere l'eguaglianza "*rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale*" e a favorire le adeguate azioni positive per consentire a tutti, soprattutto alle categorie più deboli economicamente e socialmente (in questo contesto, le donne), il pieno sviluppo. Visto in tal modo, il principio di uguaglianza sostanziale si riconnette alla realizzazione del principio democratico, garantendo a tutti pari opportunità attraverso l'intervento riequilibratorio dello Stato, che si concretizza nell'adozione di adeguate azioni positive che tutelano in concreto la maternità, i minori, gli indigenti, i non abbienti e gli invalidi.

L'obiettivo principale che la proposta in questione si propone rispetta i principi costituzionali garantendo non solo che le persone non siano discriminate a causa delle loro caratteristiche personali, ma anche che sia rispettata la loro dignità tramite l'osservanza delle loro identità/diversità: è qui che entrano in gioco vari strumenti e varie nuove forme di intervento, legittimando forme di azione positive quali strumenti per garantire la parità di genere, aprendo la strada del *mainstreaming*²¹¹ come tecnica di intervento normativa, affinché le disparità presenti (anche se implicitamente) siano effettivamente considerate.

²⁰⁹ Don Lorenzo Milani diceva: "Non c'è peggiore ingiustizia del dare cose uguali a persone che uguali non sono" - Mehala

²¹⁰ http://www.andreaichino.it/wp-content/uploads/2019/02/art_sole_gbt1_2007.pdf.

²¹¹ Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite lo definisce così: «*Il Mainstreaming, in una prospettiva di genere, è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi.*». Concetto di cui si è discusso all'interno del Capitolo I.

Questo si traduce, sotto il profilo fiscale, nel fatto che la legge può prevedere agevolazioni fiscali che (solo) apparentemente siano contrastanti con il principio di uguaglianza qualora la previsione corrisponda a scopi che siano costituzionalmente riconosciuti e qualora la differenziazione non sia irragionevole: nel caso della *Gender Tax*, la stessa sicuramente appare in contrasto con gli articoli sopracitati, ma se si scende più a fondo, si nota come in realtà non potrebbe essere altro che la realizzazione di una condizione costituzionalmente garantita (ossia quella per cui donne e uomini dovrebbero avere la stessa parità di trattamento), il che sarebbe (se vista nel giusto contesto) una spinta alla realizzazione del principio di uguaglianza e non un contrasto allo stesso e, correlativamente, rappresenterebbe una scelta lontana dall'irragionevolezza.

Il limite alla configurabilità di una discriminazione si rinviene nella “oggettiva giustificazione” della disposizione, del criterio e della prassi; la giustificazione a sua volta, sussiste soltanto qualora sia presente una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari²¹². Nel caso di specie, “l’oggettiva giustificazione” per l’approvazione di una misura come la *Gender Tax*, si rinviene nell’effettiva disparità esistente tra i due sessi e nell’esigenza concreta di una parità effettiva, concretizzandosi una giustificazione tramite la sussistenza di una finalità legittima, quale, appunto, la parità di genere, tutelata a livello costituzionale. Inoltre, gli svantaggi sono accettabili se la regolamentazione è giustificata da uno scopo legittimo e se i mezzi per raggiungere tale scopo sono appropriati e necessari. L’obbligo positivo di garantire la parità di genere accentua il necessario cambiamento delle realtà socioeconomiche, ciò richiede l’identificazione dei divari di genere persistenti e l’attuazione di misure adeguate a superarli: raggiungere l’uguaglianza nei risultati potrebbe richiedere misure positive, come vantaggi specifici per le donne.

Ed è proprio alla luce di quanto appena detto che si inserisce, in un contesto come quello del nostro paese, la possibilità di poter effettivamente valutare la tassazione di genere. Nel nostro ordinamento, infatti, la disparità di genere (in particolare a livello reddituale e retributivo), è condizione ormai nota, tale da rendere i principi costituzionali posti a tutela della donna quasi solo “carta scritta”, lontani dalla effettiva realtà. La condizione della donna, infatti, sebbene sia teoricamente protetta a livello costituzionale, nella realtà (e per tutti i motivi di cui si è detto) rappresenta il genere più svantaggiato.

²¹² Gisella De Simone, *Eguaglianza e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale" 3-4/2004, pp. 527-556, doi: 10.1441/15464.

Da ultimo, credo che ulteriore argomentazione a favore, affinché la proposta sia considerata come effettivamente valida e costituzionale, potrebbe consistere (oltre quanto già detto), nel fatto per cui la Corte costituzionale, ogni qualvolta si trovi a ragionare sull'articolo 3 della costituzione, lo faccia in base all'*id quod plerumque accidit*, che letteralmente significa “ciò che accade più spesso”, “ciò che accade di solito”, ciò che costituisce la “comune esperienza”, dalla quale il giudice può stabilire come vero un fatto senza bisogno che lo stesso venga provato²¹³.

Tale principio, ribadito più volte dalla stessa Corte anche se in altri contesti e con riferimento alle presunzioni, ritiene che il principio di eguaglianza sia violato qualora le stesse siano “*arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit*”²¹⁴. Nel nostro caso l'introduzione dello strumento della tassazione di genere non potrebbe comportare una violazione del principio di uguaglianza in tal senso proprio perché, nel caso di specie, sarebbe rispettato il principio della Corte, in quanto è noto il fatto per cui i soggetti femminili siano economicamente svantaggiati sia in ambito familiare che lavorativo, giustificandone per tutti i motivi elencati all'interno di questo elaborato una misura di favore per arginare quelle differenze di genere dettate dalle discriminazioni implicite che ad oggi, esistono.

Infine, non v'è da dimenticare il combinato disposto dell'art. 2²¹⁵ e 3 della Costituzione, il quale attribuisce allo Stato il compito di proteggere le differenze di genere ed evitare che queste ultime comportino irragionevoli disparità di trattamento oltre che “all'esterno” in ambito economico, anche “all'interno”, con riferimento alla posizione della donna all'interno della sua famiglia: a riguardo è opportuno servirsi ancora della giurisprudenza di costituzionalità, secondo la quale “*il compito del legislatore è quello di rimuovere quegli ostacoli, che, fondandosi su apparenti*

²¹³ Sulla base di questo brocardo il legislatore ha introdotto la presunzione di cui all'articolo 2727 del c.c., ai sensi del quale “*le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire ad un fatto ignorato*”, dove per fatto “noto” si intende un fatto emerso e provato in giudizio con i normali mezzi di prova, oppure notorio, ossia conosciuto in maniera diffusa, perché di dominio pubblico, “comune esperienza” e non semplicemente conosciuto dal giudice in virtù della propria “scienza privata”. Quello che è “comune esperienza” diviene *praesumptio iuris* che può essere “semplice” e nel qual caso l'onere della prova è invertito, ricade cioè sul convenuto in giudizio invece che sull'attore. Il giudice può valutare liberamente i fatti noti, ma non senza limiti: le presunzioni, infatti, è necessario siano gravi, precise e concordanti; quindi, di una certa serietà e fondatezza e che soprattutto non contrastino fra di loro. La *praesumptio* è invece detta legale (*iuris*) quando invece il giudice è vincolato dalla legge e qui il ragionamento, in altre parole, lo compie il legislatore (2728 c.c.). È invece relativa (*iuris tantum*) quando pur essendo fissata da norma di legge ammette prova contraria. Si Veda: <http://francescomagnini.altervista.org/id-quod-plerumque-accidit/>.

²¹⁴ Corte Cost., 16 Luglio 2013, n. 232/2013.

²¹⁵ Art. 2 Cost. “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

concezioni diffuse nella collettività, vengono frapposti alla eguale considerazione giuridica dell'uomo e della donna rispetto a fatti di identica natura"²¹⁶.

3.5. Possibili alternative alla tassazione differenziata

Sebbene dunque la Gender Tax di cui si è detto *retro* rappresenta una soluzione efficacemente valida al fine di contrastare i *Gap* tutt'ora esistenti, alla stessa sono state affiancate una serie di alternative che seppure abbiano lo stesso scopo, ossia in generale una maggiore inclusione della donna, differiscono dalla soluzione prospettata per avere idealmente un'incisività minore.

A fronte, infatti, delle varie critiche relative alla costituzionalità della misura, alla mancanza di equità che la stessa potrebbe comportare o alla difficoltà di implementazione (problemi tutti analizzati precedentemente), non sono mancate le proposte di vari autori riguardo a plausibili alternative che siano meno "forzate" in quanto indipendenti dal genere e che abbiano, comunque, quale ultimo fine quello di stimolare l'occupazione della donna.

Primo fra tutti è da menzionare lo studio²¹⁷, già analizzato, condotto da Ugo Colombino e Edlira Narazani nell'ottobre del 2018, all'esito del quale si stabilisce che effetti simili al modello GBT (ma migliori dal punto di vista dell'equità) potrebbero essere raggiunti da altre politiche fiscali di natura universalistica, in particolare, ad esempio, dal Salario sussidiato che, oltre a comportare appunto effetti simili per le donne, sarebbe capace di offrire benefici anche per l'intera popolazione²¹⁸.

Tra le varie alternative che sono state promosse, è utile prendere in considerazione un *Paper* sulla fiscalità e sulla partecipazione alla forza lavoro, di Fabrizio Colonna e

²¹⁶ Corte cost., sent. n. 126 del 1968.

²¹⁷ Colombino, U. and E. Narazani (2018), "*Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?*"; JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 03/2018, European Commission, Joint Research Centre, Seville. Si rinvia, per l'analisi di tale studio, al paragrafo 3.2, cit.

²¹⁸ In particolare, con il Salario Sussidiato (SS), ogni individuo riceve un aumento del 10% sul suo salario e il suo reddito viene tassato solo se supera M euro, dove M è uguale a $\frac{3}{4}$ della soglia di povertà (calibrata tenendo conto della dimensione della famiglia). Più nello specifico, la misura ottimale per incrementare l'occupazione delle donne sposate sarebbe un sussidio condizionato all'occupazione pari al 10% del salario orario, con una esenzione dalle tasse, per salari che non superano il 50% della soglia di povertà (25% per i membri di una coppia). Il sussidio ai salari è simile alle politiche del tipo *in-work benefits* o *earned income tax credits* recentemente applicate in vari paesi. Non mancano analoghe proposte per l'Italia: Colonna e Marcassa 2012, Figari 2011 e De Luca et al. 2012.

Stefania Marcassa del 2013²¹⁹, in cui i due autori stimano un modello di offerta di lavoro strutturale per le donne e utilizzano i parametri stimati per simulare gli effetti sui sistemi fiscali alternativi²²⁰ a gettito neutro. All'esito dello studio, viene stabilito che un aumento del tasso di partecipazione da parte delle donne nel mondo del lavoro (di oltre due punti percentuali), potrebbe avvenire nel momento in cui vi fosse una riduzione dell'aliquota per le stesse pari al 50 per cento, accompagnata da una riduzione dei crediti d'imposta incondizionati e per coniuge a carico e questo avverrebbe indipendentemente dallo stato coniugale e dalla presenza di figli. Inoltre, un risultato simile si otterrebbe anche tramite la presenza di trasferimenti vincolati all'occupazione.

Ma, a prescindere dai vari studi e dalle varie analisi che negli anni sono stati condotti, la tesi dominante è quella per cui, proprio al fine di evitare una possibile declaratoria di incostituzionalità, si preferisce girare attorno al problema con soluzioni meno dirette che invece di “colpire” immediatamente il genere femminile, si riferiscono, più in generale, al secondo percettore di reddito (che, come già visto, è identificato nella maggior parte dei casi nella figura della donna), ossia tassare meno il secondo coniuge che “entra” nel mondo del lavoro²²¹.

Il problema della costituzionalità di cui si è detto nel paragrafo precedente, pertanto, potrebbe essere aggirato tramite l'alleggerimento del carico fiscale piuttosto che direttamente per il genere femminile, per il secondo percettore di reddito, indipendentemente dunque dal genere: il che significherebbe, visto che il secondo percettore è solitamente una donna, facilitare indirettamente (e comunque) il lavoro per le stesse. Una proposta che vada dunque oltre il genere, ma con lo stesso

²¹⁹ Colonna, Fabrizio and Marcassa, Stefania (2013), “*Taxation and Labor Force Participation: The Case of Italy*”. Bank of Italy Occasional Paper No. 191.

²²⁰ I parametri ottenuti dalla stima del modello vengono utilizzati per simulare il tasso di partecipazione alla forza lavoro e il tasso di occupazione in quattro diversi sistemi di tassazione presi in considerazione: la tassazione congiunta, il credito d'imposta sul lavoro, la tassazione di genere e una combinazione di fiscale individuale (o italiana) e congiunta. Per ciò che riguarda il primo dei sistemi alternativi presi in considerazione, ossia il credito d'imposta, viene stabilito come lo stesso fornisca incentivi alle donne sposate e soprattutto a quelle con figli, prevedendo, inoltre, anche un incremento sui tassi di occupazione e partecipazione a lavoro di circa 3 punti percentuali; mentre per ciò che riguarda le donne non sposate, il sistema del credito di imposta non comporterebbe cambiamenti.

²²¹ Tra i vari studi che individuano la tassazione sul secondo percettore come elemento determinante dell'occupazione femminile troviamo: Jaumotte, Florence, “*Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*”, 2003, OECD Working Paper No. 376; Saint-Paul, Gilles, “*Against Gender-based taxation*”, 2007, CEPR Discussion Papers 6582. C.E.P.R. Discussion Papers.

obiettivo della precedente sostenuta da Ichino e Alesina: migliorare l'occupazione femminile e la distribuzione dei carichi di cura all'interno della famiglia²²².

Un ulteriore punto critico che qualora venga sviluppato potrebbe rappresentare un'alternativa, è stato individuato nella mancanza degli asili nido: si sente dire spesso, infatti, che in Italia le donne non lavorano per la mancanza di queste strutture e che l'introduzione delle stesse sarebbe in grado di contribuire significativamente sull'occupazione femminile, in quanto una donna madre che avesse la possibilità di poter lasciare suo figlio in una struttura, sicuramente sarebbe più propensa a lavorare. Sul punto, due considerazioni sono necessarie. La prima riguarda il fatto che, data la bassa natalità all'interno del nostro Paese, è difficile ipotizzare che il problema relativo ad un basso tasso di occupazione femminile sia dovuto alla scarsità di tali strutture; la seconda è che più asili nido (come viene proposto) e non meno tasse (come la tassazione di genere invece propone) riflette un modo di pensare che ormai non è più consono al secolo che stiamo vivendo. Invece di aumentare il reddito disponibile delle famiglie affinché lo si investa come si vuole, in questo modo le si tassano di più, in quanto i sussidi agli asili costano: non è infatti lo Stato a dover decidere come le famiglie debbano spendere i propri soldi, al contrario, dovrebbe tramite un diverso tipo di agevolazione, consentire alle famiglie di effettuare scelte in piena libertà, non dettate dalla posizione contrattuale (tutt'ora presente) superiore degli uomini rispetto alle donne: è anche qui che entra in gioco il cambio di cultura che la *Gender Tax* propone.

Qualcun altro ancora, poi, ha ritenuto che fosse opportuno differenziare la tassazione tra uomini e donne ma ritiene che sia preferibile farlo riducendo le aliquote alle imprese che assumono le donne piuttosto che alle donne che lavorano, con una proposta di riduzione anziché dell'Irpef, dell'Irap²²³.

Naturalmente per la correzione del *Gender Gap* possono essere efficaci non soltanto misure fiscali come quelle fin ora citate, ma, al contrario, anche misure non fiscali, in modo sia da non sovraccaricare il sistema, sia per rimanere al di fuori dell'ambito dei parametri della capacità contributiva; molteplici sono state, infatti, quelle messe in

²²² Uno dei sostenitori di tale proposta che va oltre il genere è stato Carlo Cottarelli, direttore dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che in un'intervista risalente al 2021 visibile su <https://www.informazionefiscale.it/gender-tax-agevolazione-fiscale-secondo-coniuge-lavoro-carlo-cottarelli>, ha espresso la sua opinione a riguardo.

²²³ Alternativa che non è stata considerata in quanto un principio base della scienza delle finanze afferma che, per data elasticità della domanda e dell'offerta, l'incidenza di diritto di un'imposta è irrilevante ai fini dell'equilibrio di mercato (oltre che irrilevante ai fini dell'incidenza di fatto).

atto dal Governo, come la legge per la parità salariale e l'Assegno Unico Universale²²⁴.

Nonostante però le proposte per arginare la situazione esistente siano state e continuano ad essere tante negli anni, vale la pena, a mio avviso, soffermarci sulla prima delle alternative menzionate in questo paragrafo, vista da alcuni come una proposta più ragionevole, ossia una tassazione agevolata per il secondo coniuge che "entra" nel mercato del lavoro: in pratica una forma di discriminazione fiscale positiva implicita e non tassativamente delimitata al genere.

Questa è stata infatti la direzione intrapresa nel disegno di legge delega²²⁵ sulla riforma fiscale, approvato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2021 e che quasi sicuramente, a seguito dell'insediamento della nuova maggioranza, sarà modificato. Il disegno di legge delega in commento ha individuato quale obiettivo prioritario quello di ridurre le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef anche al fine di incentivare l'offerta e la partecipazione al mercato del lavoro. Degna di menzione, a riguardo, è la previsione contenuta nell'articolo 3 intitolato "*Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi*", al co. 1, lett. b), n. 1, nello specifico: "*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*", la quale risulta essere di particolare importanza con riferimento al tema analizzato, in quanto si propone di introdurre un trattamento agevolato per il coniuge che rappresenta il secondo percettore di reddito all'interno della famiglia, con l'obiettivo di incentivarne il suo ingresso nel mondo del lavoro. La suddetta disposizione trova la sua fonte di ispirazione, come già detto²²⁶, nelle indicazioni espresse dalla Commissione Finanze di Camera e Senato nella Relazione del 30 giugno 2021, contenente le linee guida della riforma fiscale, la quale ha 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*", e dove si specifica, inoltre, che il "*secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile*", proprio nell'obiettivo di stimolare la crescita

²²⁴ Istituto analizzato nel Capitolo II, paragrafo 2.2.1., con riguardo ai sussidi alle famiglie.

²²⁵ L. n. 46/2021.

²²⁶ Si Veda: Capitolo II, paragrafo 2.2.2.

economica, suggerendo di considerare l'opportunità di modificare quegli istituti che di fatto, disincentivano l'offerta di lavoro per il secondo percettore.

La disposizione esaminata, in sostanza, si propone di inserire dei possibili correttivi al sistema di imposizione individuale oggi esistente, affinché quegli istituti (quali la detrazione per il coniuge a carico) che hanno di fatto disincentivato l'offerta di lavoro femminile, siano rivisitati in base alle esigenze concrete ed attuali. Tuttavia, però, anche questa proposta potrebbe sollevare dei problemi di equità, primo fra tutti il fatto che, come la *Gender Tax*, non terrebbe conto di modelli di famiglia diversi da quello tradizionale (binomio moglie/marito)²²⁷. Potremmo infine dire dunque che l'Irpef, in una tale prospettiva, dovrebbe essere ripensata in modo da promuovere attivamente una distribuzione paritaria del lavoro retribuito e non, dovrebbe incentivare l'occupazione femminile e l'indipendenza economica delle donne, garantendo un totale sradicamento delle disuguaglianze tutt'ora presenti, anche a livello retributivo. La parità di genere perseguita anche attraverso la leva fiscale, andrebbe intesa come un obiettivo irrinunciabile per affermare totalmente le stesse condizioni di partenza ed opportunità per uomini e donne di affermazione nel lavoro, nella società e nelle istituzioni.

3.6. Il diverso impatto dell'IVA sul genere femminile

Nonostante dal punto di vista delle riforme fiscali nel nostro Paese siano stati fatti passi non molto soddisfacenti nel contesto della parità di genere, tuttavia, negli ultimi tempi sono stati inseriti, a seguito di molteplici dibattiti, una serie di provvedimenti concreti che hanno esentato o ridotto l'Iva per alcuni tipi di prodotti presenti sul mercato diretti prettamente al genere femminile.

Prima però di analizzarli dettagliatamente, è bene offrire un'analisi più generale dell'Imposta sul Valore Aggiunto, in modo tale da riuscire a comprendere come la stessa sia in grado di influire sul reddito, in particolare delle donne.

È bene innanzitutto specificare che l'IVA è stata istituita più di cinquanta anni fa con il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e rappresenta un'imposta europea in quanto

²²⁷ 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 universale. V. Marini-Salvini, *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*, in *Rass. trib.*, 2022.

introdotta in attuazione di direttive comunitarie²²⁸ e sulla base di una disciplina ampiamente uniforme a livello europeo. È un'imposta indiretta che, almeno economicamente, grava sul consumo²²⁹.

Ai sensi dell'articolo 1, par. 2, della Direttiva rifusione, *“Il principio del sistema comune d’IVA consiste nell’applicare ai beni e ai servizi un’imposta generale sui consumi esattamente proporzionale al prezzo dei beni e dei servizi, qualunque sia il numero delle operazioni intervenute nel processo di produzione e di distribuzione antecedente alla fase d’importazione”*. Ne scaturisce dunque che l’IVA sia un'imposta sui consumi, di carattere generale (ossia si applica su tutti i consumi di beni e servizi, salvo le eccezioni), di tipo proporzionale (al prezzo dei beni e dei servizi), con struttura plurifase (trovando la stessa applicazione in tutte le fasi di produzione e distribuzione dei beni e servizi) e neutrale (per quei soggetti che sono tenuti a corrisponderla all’Erario, non costituendo per essi un costo in quanto grava solo sul consumatore finale).

Sorvolando sul meccanismo proprio di funzionamento dell'imposta, occorre invece soffermarci sulle aliquote oggi esistenti: l'aliquota ordinaria è prevista nella misura del 22%, sono poi previste, nella Tabella A parte II, parte II bis e parte III, allegata al d.P.R. n. 633/1972, aliquote inferiori rispetto a quella ordinaria per determinate categorie di beni e servizi. Nello specifico è presente un'aliquota c.d. *minima*, del 4% prevista per quei beni ritenuti di prima necessità, quali ad esempio i beni alimentari; esiste poi un'aliquota del 5% per alcune tipologie di alimenti ed infine un'aliquota c.d. *ridotta*, del 10%, prevista tra l'altro per i servizi alberghieri, determinati prodotti alimentari, operazioni edilizie ed alcuni specifici tipi di prestazioni di servizi, ad esempio la fornitura di energia elettrica. Si segnala, infine, l'esistenza di diversi regimi speciali IVA, ad esempio quello per l'agricoltura o il commercio di tabacchi ed inoltre sono previste dalla legge una serie di operazioni non imponibili ed esenti da IVA.

Tuttavia, sebbene teoricamente l'imposta sia uguale per tutti, in realtà si veda come la stessa vada a gravare diversamente sul genere femminile rispetto a quello

²²⁸ In particolare, l'IVA è stata introdotta in ambito comunitario dalle Direttive 67/227/CEE e n. 67/228/CEE. La normativa comunitaria, a seguito di una serie di modifiche, ha poi trovato organica sistemazione in un testo unico, la Direttiva 2006/112/CEE (Direttiva Rifusione). In Italia, il testo originario del d.P.R. n. 633/1972 fu assoggettato a rilevanti modifiche nel 1979. L'implementazione della disciplina dell'Iva intracomunitaria avvenne con il d.l. n. 331/1993 (conv. Dalla l. n. 427/1993) che non fu mai riunito in un testo unico con il d.P.R. 633/1972. I testi normativi di riferimento sono dunque ad oggi il d.P.R. n. 633/1972 e il d.l. n. 331/1993. V. *Diritto tributario delle attività economiche / Salvini, L. - (2022)*.

²²⁹ *Diritto tributario delle attività economiche / Salvini, L. - (2022), cit.*

maschile, per tutta la serie di statuizioni e di problemi che nel corso di tale elaborato sono stati affrontati.

Un'analisi di questo tipo ci perviene da un *Report*²³⁰ promosso da FEMM, il Comitato sui diritti delle donne e la parità di genere del Parlamento Europeo, il quale individua alcuni punti fondamentali rispetto all'impatto dell'IVA sulle scelte di consumo e di vita delle donne, partendo dall'assunto per cui donne e uomini siano diversi in ambito lavorativo, economico e sulle scelte di consumo, ed offrendo delle considerazioni in merito al fatto che l'aumento dell'imposta produca effetti diversi sui due generi comportando una penalizzazione maggiore per le donne. A riguardo, c'è stato un dibattito di lunga data e una crescente preoccupazione sul fatto che l'onere dell'IVA ricada in modo sproporzionato sulle donne, ma vi è una generale mancanza di ricerca basata su dati disaggregati per genere che possano mostrare quale effettivo impatto hanno aliquote ed esenzioni specifiche in relazione a determinati modelli di consumo.

Quanto appena detto è dovuto al fatto che *in primis* le donne sono identificate come il genere più svantaggiato economicamente e siano sovra rappresentate tra i più poveri di una società e a causa del divario retributivo di genere, sono anche sovra rappresentate nei decili di reddito più bassi: dunque, possedendo redditi più bassi e risultando essere più povere, se l'IVA aumentasse, le donne che lavorano spenderebbero una percentuale maggiore del loro reddito in consumi rispetto alle persone (soprattutto uomini) che appartengono a gruppi con reddito più elevato. *In secundis*, il rincaro dei prezzi a fronte dell'aumento di imposta, comporterebbe l'applicazione di migliori strategie di spesa, che "ovviamente" graverebbero sulle donne in termini di tempo al fine di evitare sprechi eccessivi nell'acquisto di cibi, comportando per le stesse un ulteriore sacrificio (si prende per assunto il fatto che siano le donne ad occuparsi di questo, in seguito alla sbagliata concezione culturale e nella mancanza di un cambio di prospettiva in tal senso). Da ultimo, poi, correlato è il presupposto per cui donne e uomini abbiano modelli di consumo differenziati e che le donne siano le principali responsabili degli acquisti domestici di beni e servizi di base; inoltre, le donne consumano prodotti diversi dagli uomini che in proporzione, costano spesso di più. È qui che si inserisce la c.d. *Pink Tax*, ossia quel fenomeno per il quale alcuni prodotti dedicati espressamente ai consumatori di genere femminile

²³⁰ "Gender Equality and Taxation in the European Union", consultabile sul sito internet al presente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583138/IPOL_STU\(2017\)583138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583138/IPOL_STU(2017)583138_EN.pdf).

(ad es. i rasoi rosa), costerebbero di più rispetto a quelli equivalenti che sono invece pensati per gli uomini²³¹: il fatto per cui in Italia esista un ampio *Gender Gap* è ormai cosa nota, meno noto è invece il fatto per cui le donne, in quanto donne, pagano molti prodotti con prezzi maggiori rispetto a quanto li paghino gli uomini, in un tale contesto, la tassa rosa risulta essere di fatto esistente ma in teoria, mascherata. Pensare un sistema basato in tal modo sembra quasi un paradosso alla luce della reale situazione economica delle donne, infatti, la circostanza per cui i prezzi siano superiori per il genere femminile è in netto contrasto con la situazione lavorativa e salariale corrispondente alle stesse.

Sempre con riguardo al diverso impatto tra i generi, è da menzionare la categoria delle esenzioni IVA, previste dall'articolo 10 del d.P.R. n. 633/1972 sopra citato. La maggior parte delle stesse oggi esistenti, sono previste nell'aspettativa che influiscano in modo uniforme sulla popolazione, ma anche in tal caso l'aspettativa di rado corrisponde alla realtà. Necessario e fondamentale risulterebbe adattare le esenzioni IVA per soddisfare le esigenze specifiche di genere delle donne che necessitano di un salario di sussistenza, all'interno di tutti i paesi: le donne non possono accedere a un lavoro retribuito dignitoso se devono pagare per l'assistenza all'infanzia e anche pagare l'IVA sui servizi di assistenza all'infanzia, né possono soddisfare altri bisogni assistenziali che emergono nella vita della maggior parte delle stesse durante la gravidanza, il parto, l'allattamento, le loro malattie occasionali e quelle di altri membri della famiglia. Inoltre, le donne che hanno la responsabilità di sostenere sé stesse e gli altri hanno spese più elevate per l'alloggio, i trasporti, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, il doposcuola, i cibi preparati o serviti, gli ingredienti nutrizionali di base e gli articoli per la cura personale: con l'IVA che agisce come un'aggiunta permanente a questi costi specifici di genere, le donne corrono quindi un rischio molto maggiore di non essere adeguatamente assistite e di trasmettere le proprie disuguaglianze di genere ai propri figli, maschi e femmine²³².

La leva fiscale è sicuramente annoverata tra quegli strumenti che maggiormente siano indicati per la riduzione del divario di genere e nel caso di specie, la riduzione o l'esenzione di un'ulteriore imposta gravante sulle donne quali l'IVA, significherebbe ridurre i costi a carico delle stesse. Oltre (o accanto) alla *Gender Tax*

²³¹ È stato evidenziato, nel corso degli anni, come ad esempio gli shampoo e i conditioner per capelli mirati ad una clientela femminile costassero in media il 48% in più rispetto a quelli diretti ad una clientela maschile. Si veda: <https://www.lastampa.it/rubriche/lo-stato-delle-donne/2017/03/06/news/quanto-costa-la-tassa-rosa-1.34630323/>

²³² Si veda il *discussion paper* su *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries*, dell'ONU (UN Women), su: <https://gender-financing.unwomen.org/en/resources/g/e/n/gender-and-taxation-discussion-paper>.

precedentemente analizzata, funzionale a ridurre e contrastare il divario reddituale potrebbero infatti esservi l'adozione di altri meccanismi.

3.6.1. L'esenzione o la riduzione dell'Iva per alcuni tipi di prodotti: esempi di tassazione differenziata in Italia, la “*Tampon Tax*”

Come detto, dunque, l'Imposta sul Valore Aggiunto ha un impatto differente sui due sessi, contribuendo ad accentuare quelle disuguaglianze già di fatto economicamente presenti; tuttavia, è da un po' di anni che in questa direzione si sono inseriti una serie di dibattiti, i quali hanno portato all'approvazione di alcune strategie concrete al fine di esentare o ridurre l'IVA per alcuni specifici prodotti utilizzati dal genere femminile.

Si pensi, tra tutti, al movimento trasversale europeo di recente formazione volto all'eliminazione della così denominata “*tampon tax*”. Questo nome prettamente di stampa è l'imposta sul valore aggiunto applicata sugli assorbenti, sui tamponi e sulle coppette mestruali, considerati fino a poco tempo fa dal nostro sistema fiscale come “beni di lusso” e sottoposti all'aliquota ordinaria del 22%. Come si è detto *retro*, esiste un elenco di prodotti considerati di prima necessità²³³: dunque, considerati come fondamentali affinché i cittadini, più generalmente, possano condurre una vita dignitosa. I prodotti rientranti in tale elenco sono tassati meno, facendo in modo che il prezzo degli stessi sia più basso e permettendo in tal modo a più persone di poterseli permettere acquistandoli (gravando l'IVA sul consumatore finale), in contrapposizione a quei beni definiti “di lusso”.

L'imposta di cui appena detto, la c.d. *tampon tax*, è stata considerata come ingiusta, in quanto la stessa sottoponeva i prodotti igienici femminili, come anche i pannolini per i neonati, all'aliquota ordinaria equiparando pertanto gli stessi ad alcuni beni quali ad esempio le sigarette o i computer, non considerandoli dunque quali beni di prima necessità, il che, per una donna identifica una vera e propria “offesa”, in quanto l'acquisto di tali prodotti è rappresentato da esigenze fisiologiche e non da scelte personali. Da tutto ciò nasce il famoso *slogan* “il ciclo non è un lusso”²³⁴, utilizzato da molti attivisti per combattere questo sistema di tassazione. Allo stesso

²³³ Ad esempio, sono considerati di prima necessità alcuni farmaci e prodotti alimentari.

²³⁴ Lo slogan delle 32 deputate di maggioranza e opposizione, capitanate da Laura Boldrini, recita “*il ciclo non è un lusso*” e rappresenta l'emendamento finalizzato alla riduzione dal 22% al 10% della *tampon-tax*;

scopo, anni fa il collettivo *Onde Rosa* lanciò una petizione su *Change.org* per chiedere di abbassare l'IVA dal 22% al 4% sui prodotti di igiene intima femminile, richiesta che ha raccolto nel corso del tempo oltre 650mila firme in tutta Italia e che è arrivata anche in Senato.

Ripercorrendo la strada a ritroso, si veda come l'imposta su tali prodotti risale al 1973, quando per la prima volta fu introdotta con un'aliquota pari a 12%, la quale è stata poi aumentata al pari di tutti gli altri beni. Nel corso degli anni si è assistito ad una vera e propria battaglia economico-sociale, essendo stata la stessa definita quale "discriminazione fiscale di genere"; sul punto, una relazione sulla parità di genere e le politiche fiscali dell'UE, 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"²³⁵. 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.

Proprio con riferimento al livello europeo e prima di analizzare la situazione corrente in Italia, si nota che dal 2007 le normative europee consentono agli Stati membri di ridurre la cosiddetta *tampon tax* al minimo previsto in corrispondenza ai beni identificati come di prima necessità: nello specifico, tramite l'emanazione della direttiva Iva²³⁶, il Consiglio d'Europa ha autorizzato gli Stati membri a modificare al ribasso l'imposta sui dispositivi igienici femminili.

La maggior parte dei paesi europei, come la Spagna e l'Austria hanno intrapreso una direzione in tal senso, decidendo di abbassare inizialmente le aliquote IVA relative a tali beni al 10%, scendendo ancora recentemente al 4% per quanto riguarda il primo dei due paesi menzionati; la Francia prevede invece un'aliquota pari al 5,5%, mentre un primo posto è occupato dall'Irlanda, la quale non prevede tassazione su questi prodotti, costituendo un'eccezione in quanto la detassazione degli assorbenti era stata decisa prima dell'entrata in vigore della direttiva europea sulla riduzione e l'esenzione dall'IVA, quindi non è stata tenuta ad applicare l'aliquota minima del 5%.

²³⁵ Relazione sulla parità di genere e politiche fiscali nell'Unione Europea (2018/2095(INI)), consultabile liberamente su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0416_IT.html.

²³⁶ Ci si riferisce alla direttiva n. 2006/112/Ce del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Per ciò che concerne l'Italia, la prima proposta avanzata per ridimensionare la stessa risale a più di cinque anni fa, quando venne definita come una “seria battaglia”, priva di sessismo e di scemenza da Pippo Civati, il primo a porre la questione sotto i riflettori della politica. Successivamente il tema è stato toccato più volte, sfociando in almeno tre proposte di legge mai discusse e due emendamenti bocciati.

Il primo concreto passo in avanti è stato compiuto dalla Camera dei deputati, la quale ha approvato solo quattro anni fa, nel 2019, un emendamento al decreto fiscale²³⁷ che ha abbassato l'IVA dal 22 al 5%, soltanto però con riferimento a quella categoria di assorbenti biodegradabili e compostabili (una minima parte tra quelli in commercio, usati, tra l'altro, non in maniera diffusa tra le donne). Una scelta che ha fatto non poco discutere, oltre perché diretta ad una minima parte dei prodotti generalmente acquistati dalle donne, anche perché sembrava diretta alla tutela all'ambiente ed alla sostenibilità piuttosto che all'eliminazione di una disparità di genere.

Una posizione che rimane ferma anche con l'approvazione della legge di bilancio del 2021, in cui viene confermata ancora una volta un'aliquota per tali prodotti equivalente al massimo contemplato nel nostro sistema di tassazione IVA, identificando uno degli ostacoli alla riduzione dell'imposta nel fatto che l'utilizzo di tali prodotti sono in plastica e come tali inquinanti, trattati chimicamente e difficili da smaltire. Il che rappresenta sicuramente una realtà effettiva ma una realtà che non corrisponde a quella delle donne, le quali non per forza devono essere costrette ad utilizzare un determinato tipo di prodotto mestruale alternativo in vendita, stante l'impossibilità, per le stesse di farne a meno durante il ciclo mestruale.

Nella proposta di legge, in particolare, si sottolineava il fatto che l'aliquota corrispondente a tali prodotti, gravasse in modo particolare su quelle donne con basso reddito “*per le quali, in alcuni casi, essa può addirittura risultare un limite alla piena e libera partecipazione alla vita sociale e pubblica, con pesanti conseguenze sulla salute sia fisica che psicologica*”²³⁸.

Con il governo Tecnico di Mario Draghi e con l'approvazione da parte dello stesso del documento programmatico per il bilancio relativo all'anno 2022, la *tampon tax* di cui si è detto era passata dal 22% al 10%: tra i provvedimenti inseriti nella manovra 2022, infatti, c'era la riduzione dell'IVA per questo genere di prodotti igienico-

²³⁷ Decreto fiscale n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito con la legge n. 157 del 19 dicembre 2019, che all'art. 32-ter prevedeva il taglio alla tampon tax a partire dal 1° gennaio 2020.

²³⁸ <https://www.dirittoconsenso.it/2021/03/08/la-tampon-tax/>.

sanitari. L'articolo 1, comma 13²³⁹, legge n. 234/2021 aveva inserito, alla tabella A, parte III, allegata al Dpr n. 633/1972, dopo il numero 114), il numero “114-bis) prodotti assorbenti e tamponi, destinati alla protezione dell'igiene femminile, non compresi nel numero 1-quinquies) della tabella A, parte II-bis”, con il beneficio della riduzione dell'Iva al 10%.

Un accenno merita la disposizione dell'articolo 4, lett. a), del d.d.l delega²⁴⁰ per la riforma fiscale che abbiamo precedentemente analizzato, il quale è importante e degno di menzione con riferimento al tema affrontato in questo paragrafo in quanto 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”. Più nello specifico, la disciplina europea alla quale l'articolo in commento si riferisce è la proposta di direttiva COM/2018/020 Final del Consiglio del 18 ottobre 2018, laddove si consente agli Stati membri una flessibilità maggiore nell'individuare quei beni da assoggettare ad aliquote ridotte.

Ma è solo recentemente, con l'insediamento della nuova maggioranza, che l'attuale esecutivo guidato da Giorgia Meloni, ha deciso di ridurre ulteriormente l'imposta dal 10 al 5%, sia sugli assorbenti femminili che su alcuni prodotti di prima necessità per l'infanzia, come i pannolini. Il nuovo governo ha approvato²⁴¹ in Consiglio dei ministri il disegno di legge di bilancio per il 2023²⁴², comprensivo di tutte le misure che lo stesso vuole introdurre nel prossimo anno e fra queste c'è anche una riduzione della *tampon tax*.

L'idea è sempre stata quella di superare una tassa “ingiusta” che tratta i beni di prima necessità quali beni di lusso; permettere alle donne di comprare, senza ulteriori costi, dei prodotti necessari per la sua igiene quotidiana durante il periodo del ciclo mestruale, anche perché non si tratta di un acquisto solato, bensì periodico, che si ripete ogni mese durante il periodo fertile di ogni donna (il quale dura, in media, quarant'anni). È stato stimato infatti che lungo la sua vita, una donna abbia circa 450 cicli mestruali, consumando tra i diecimila e i quattordicimila assorbenti nell'arco

²³⁹

<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&id=%7b94E01245-17B0-4652-809D-BD8DB6DE9CDC%7d&codiceOrdinamento=300010000013000&articolo=Articolo%201-com13>.

²⁴⁰ L. n. 46/2021.

²⁴¹ <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-5/21051>.

²⁴² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/29/22G00211/sg>.

della sua “stagione” fertile. La necessità di comprare gli assorbenti, riproponendosi ogni mese, richiede un esborso non indifferente per le donne, che si aggira mediamente intorno ai 100 euro l’anno, spesa che varia da donna a donna perché non tutte hanno la stessa necessità a livello di ciclo mestruale. Anche per questo motivo, tassare un’esigenza fisiologica di cui non si può fare a meno, addirittura al pari di comprare un pacchetto di sigarette, configura una discriminazione fiscale prettamente basata sul genere.

La questione della tassazione degli assorbenti, ad ogni modo, non rappresenta soltanto un ostacolo economico ma, al contrario, accanto alla battaglia politica per ridurre tali squilibri si affianca quella culturale: equiparando, infatti, i prodotti per le mestruazioni ad altri beni che non sono assolutamente di prima necessità e paragonabili, come un telefono o una birra, si manda alla società un messaggio totalmente distorto. Al contrario di come fatto fino a poco tempo fa, i prodotti igienici menzionati devono essere considerati con il giusto peso e per quello che sono, ossia beni essenziali la cui spesa grava economicamente su chi deve (per forza usarli), che, nel caso di specie, sono le donne.

Inoltre, vi è sottesa anche una questione costituzionale, in quanto le disparità fin ora esistenti sono state poste in contrasto con i principi fondamentali, stante il diritto costituzionale delle donne all’uguaglianza, inteso come il diritto della collettività di riconoscere e rispettare le peculiarità del genere femminile, senza creare posizioni di svantaggio, garantito dalla prima parte dell’articolo 3 della Costituzione²⁴³. Inoltre, l’art. 10 Cost. impone all’Italia di conformarsi “*alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*”, ma, nonostante ciò, l’Italia soltanto recentemente ha “seguito” la scia positiva delle altre Nazioni²⁴⁴.

Un’ulteriore spinta potrebbe poi essere rappresentata dall’articolo 32 della

²⁴³ In particolare, il dettato costituzionale trova risponidenza assiologica nella sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 1968 che recita espressamente: “*l’art. 3 Cost. tende ad escludere privilegi e disposizioni discriminatorie tra i cittadini e prende in considerazione l’uomo e la donna come soggetti singoli, che, nei rapporti sociali, godono di eguali diritti ed eguali doveri. Esso tutela la sfera giuridica della donna ponendola in condizioni di perfetta eguaglianza con l’uomo rispetto ai diritti di libertà, alla immissione nella vita pubblica, alla partecipazione alla vita economica ed ai rapporti di lavoro ecc.*” si Veda: Corte cost., sent. n. 126 del 1968, punto 9 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁴ Senza pretesa esaustività, si cita l’art.19 del Trattato sul funzionamento dell’unione europea (TFUE) che prevede l’adozione di provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione, incluse quelle fondate sul sesso. Inoltre, fin dal 2006 è in vigore una direttiva europea che consente ai Paesi membri di ridurre l’IVA su questi beni, non tutti però si sono conformati: il Belgio, la Francia, il Portogallo e l’Olanda hanno una tassa compresa tra il 5% e il 7%. Con riferimento agli Stati che hanno risolto la questione si fa riferimento, prima fra tutte, alla Scozia che garantisce a tutte le donne tamponi e assorbenti gratis. Anche la Nuova Zelanda si è resa partecipe di una svolta normativa, stante lo stanziamento di 25 milioni di dollari neozelandesi per distribuire, a partire dall’estate del 2021, gratuitamente in tutte le scuole gli assorbenti e altri prodotti di igiene mestruale. Si veda: <https://www.iusinitinere.it/tampon-tax-e-costituzionalita-36692>.

Costituzione, secondo cui *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure agli indigenti”*²⁴⁵, grazie al quale potrebbe legittimarsi una legge che garantisca assorbenti gratuiti alle donne con un reddito esiguo o addirittura inesistente²⁴⁶. Ancora una proposta, in tal senso, potrebbe essere quella di detassare alcune particolari tipologie di analisi ed esami medici relativi al genere femminile.

3.6.2. Tassazione differenziata per le donne in alcuni corsi di laurea all’università di Bari Aldo Moro

Un altro esempio concreto di tassazione differenziata nel nostro paese, il quale ha suscitato plausi e non si è riservato di qualche polemica, è costituito dal regolamento tasse per l’anno accademico 2021/2022 adottato a maggio 2021 dall’Università degli Studi di Bari Aldo Moro e recante per la prima volta una misura volta ad incentivare l’iscrizione delle donne ai corsi di laurea che hanno un tasso di frequenza femminile ridotto. La misura è riservata a quelle studentesse con ISEE non superiore a trentamila euro iscritte in determinati corsi²⁴⁷ di laurea in cui il tasso di frequenza femminile risulta essere al di sotto del 30%, le quali entro la durata normale del corso di studio aumentata di uno, possono usufruire di un’agevolazione che consiste nella riduzione del 30% del contributo onnicomprensivo.

Inoltre, la stessa università di Bari prevede un esonero totale dalle tasse universitarie per le studentesse madri, per i figli nati dal 1°ottobre 2021 al 30 settembre 2022, misura già approvata nel precedente mandato rettorale e confermata negli anni successivi.

Le misure messe in atto, in linea con il principio della parità di genere sancito dalla Carta dei diritti Fondamentali dell’Unione Europea, hanno sicuramente come obiettivo prioritario quello di incentivare l’iscrizione delle donne in quei corsi di laurea che presentano un tasso di frequenza femminile piuttosto basso, prevedendo come scopo sotteso quello di promuovere, un domani, le figure professionali che da

²⁴⁵ Art. 32, comma 1 Cost.

²⁴⁶ <https://www.iusinitinere.it/tampon-tax-e-costituzionalita-36692>.

²⁴⁷ Ci si riferisce ai corsi di laurea triennale in Informatica, Informatica e comunicazione digitale, Informatica e tecnologie per la produzione del software, Fisica, Scienze e Tecnologie agrarie, Storia e Scienze sociali; magistrale in Computer Science, Data Science, Medicina delle piante, Physics, Scienze Agro-ambientali e territoriali, Scienze e Tecniche dello sport, Scienze e Tecnologie dei materiali, Scienze strategiche marittimo-portuali e Sicurezza Informatica.

tali istruzioni si formano, in maniera tale da andare ad implementare una parità di genere in quei settori lavorativi in cui sono presenti per la maggior parte uomini.

I dati percentuali di quella specifica università stabiliscono che, seppure le donne iscritte all'Ateneo rappresentino circa il 62% del totale degli studenti, per alcuni corsi di laurea la percentuale è notevolmente ridotta. Dunque, al fine di invertire tale rotta, si sostiene un'iniziativa che favorisca le donne in determinati corsi di studio che da sempre sono stati visti come tradizionalmente "maschili".

CONCLUSIONI:

La disparità di genere è un problema presente da sempre a livello mondiale e nonostante negli anni sono stati compiuti una serie di passi in avanti a seguito di politiche mirate all'interno dei rispettivi paesi, il *gender gap* continua tutt'ora ad essere un fenomeno che, ancorché i progressi avanzati, resta presente, soprattutto nel mondo del lavoro.

Questo elaborato ha affrontato il problema delle disparità di genere ponendo attenzione ai sistemi fiscali, in particolare tracciando una panoramica di quello italiano e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, introdotta dal D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597; per un confronto sulla situazione all'epoca esistente è risultato utile richiamare l'articolo 4 del D.P.R. in oggetto, il quale prevedeva il cumulo obbligatorio dei redditi, ossia l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità: la *ratio* è la diretta esplicazione dei valori del tempo e della sbagliata concezione culturale della donna che rimane fino ad una pronuncia della Corte costituzionale, la numero 179 del 1976, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità per contrasto con gli articoli 3, 29, 31 e 53 della Costituzione di quelle norme che prevedevano il cumulo dei redditi dei coniugi in capo al *pater familias*, passando ad un sistema che tassa su base individuale i redditi prodotti all'interno del nucleo familiare. Per l'appunto, complice del lento avanzamento delle donne è sicuramente il retaggio di una mentalità patriarcale, per cui, nel corso della storia sono state concepite unicamente come "mogli" e "madri" e la vita all'interno della famiglia con i relativi compiti rappresentava concretamente un lavoro per le stesse.

Dopo aver analizzato la situazione esistente sul tema, si è arrivati alla conclusione che affinché il divario esistente sulla disparità di genere possa essere arginato o perlomeno colmato, c'è bisogno di valide soluzioni che abbiano come obiettivo focale e prioritario proprio il raggiungimento di un'equità effettiva tra i due sessi. Una soluzione concreta è stata proposta da due economisti italiani, Alberto Alesina e Pietro Ichino, i quali, a seguito di studi empirici sul tema, affermano che sarebbe utile tassare meno il lavoro delle donne, proponendo dunque una *Gender Tax*, consistente in una tassazione agevolata dei redditi da lavoro percepiti dalle donne, con la previsione di aliquote inferiori, avente come scopo anche quello di riequilibrare i rapporti di forza tra i coniugi.

Opinione condivisa è che la tassazione sia in grado di influire sulla riduzione delle

disuguaglianze di genere, con riguardo, in particolare, ai settori in cui maggiormente tale divario esiste, quali l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro nonché sul relativo divario retributivo.

L'elaborato ha avuto modo di evidenziare come la partecipazione femminile alla forza lavoro risulta essere più bassa di quella maschile in quasi tutti i paesi del mondo ed è, inoltre, soggetta ad interruzioni durante l'età fertile con conseguenze negative per la carriera delle stesse. L'obiettivo "culturale" di lungo periodo della proposta dei due economisti è proprio quello di influire sul come i carichi di lavoro domestico sono divisi all'interno delle famiglie, aumentando grazie alla leva fiscale la retribuzione delle donne al netto delle tasse, rendendo così conveniente riequilibrare tale divisione dei compiti. Nel lungo periodo, infatti, il condizionamento culturale soccomberà di fronte agli incentivi che indurranno le coppie a scegliere in maniera libera chi starà a casa in un'ipotesi di necessità, non dando per scontato che sarà la donna in base alla sua condizione lavorativa.

La Tassazione di Genere proposta, tuttavia, si è visto come potrebbe presentare non pochi problemi di implementazione, sia con riferimento all'equità che all'universalità dell'imposta, sia per il fatto che non considererebbe famiglie diverse da quelle tradizionali (ossia composte da mamma, papà ed almeno un figlio), in quanto ad oggi ci ritroviamo di fronte a diverse interpretazioni e modi di concepire e vedere la stessa. Un sistema di tassazione esplicitamente basato sul genere potrebbe, infatti, essere interpretato come una forma di discriminazione diretta e sarebbe di dubbia costituzionalità rispetto ad una serie di principi fondamentali, primo fra tutti quello di uguaglianza contributiva fondato sul combinato disposto dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, ma si è visto come, sebbene formalmente differenziare la tassazione tra uomo e donna proprio in ragione del sesso potrebbe incardinare una discriminazione, sostanzialmente, però, all'adozione della stessa si potrebbero addurre una serie di giustificazioni, fondate proprio sullo *status* (economico) attualmente differente tra i due sessi, in ragione del fatto che la Repubblica *deve* attuare tutti quegli accorgimenti necessari affinché vengano effettivamente rimossi gli impedimenti che di fatto limitano gli individui: trattando in modo uguale situazioni uguali ed in modo differente situazioni differenti.

Per di più, la proposta in questione sarebbe capace di aumentare l'equità del sistema in quanto in grado di riuscire a compensare le donne per i costi biologici e sociali che appartengono alle stesse: per questo motivo la tassazione differenziata non è una soluzione discriminatoria, in quanto volta a restringere il divario che da sempre esiste

tra i due sessi.

Sebbene però la *Gender Tax* di cui si è detto rappresenta una soluzione efficacemente valida al fine di contrastare i *Gap* tutt'ora esistenti, alla stessa sono state affiancate una serie di alternative che seppure abbiano lo stesso scopo, ossia in generale una maggiore inclusione della donna, differiscono dalla soluzione prospettata per avere idealmente un'incisività minore. Di particolare peso è l'alternativa che vuole prevedere delle agevolazioni fiscali piuttosto che direttamente per le donne, per il secondo percettore di reddito (che è quasi sempre una donna): a tale riguardo sono state evidenziate le misure previste dal d.d.l. delega per la riforma fiscale in materia di tassazione IRPEF del secondo percettore di reddito (nello specifico l'articolo 3).

Tuttavia, si può concludere affermando che, nel caso di specie relativo ad una proposta di tassazione differenziata, "l'oggettiva giustificazione" per l'approvazione di una tale misura si rinviene nell'effettiva disparità esistente tra i due sessi e nell'esigenza concreta di una parità effettiva, concretizzandosi una giustificazione tramite la sussistenza di una finalità legittima, quale, appunto, la parità di genere, tutelata a livello costituzionale.

La *Gender Tax*, in una tale prospettiva, raffigurerebbe una proposta di inclusione ed equità effettiva, capace di colmare le disuguaglianze implicite del nostro sistema tributario.

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA:

- A. CONTRINO – F. FARRI, La riforma dell’Irpef con riguardo alla fiscalità della famiglia, in L-Jus, 2021, 1.
- A.Casarico, M. Taddei, *Reddito delle donne: sempre un passo indietro agli uomini*, *lavoce.info*, 25 gennaio 2022, <https://www.lavoce.info/archives/92757/reddito-delle-donne-sempre-un-passo-indietro-agli-uomini-2/>.
- Adamo, *La capacità contributiva: teorie e limiti*, *Rivista Cammino diritto*, Maggio 2021, https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=7084#_ftn2.
- Alesina, A. e A. Ichino: *Perché è utile tassare meno le donne*, *www.lavoce.info*, 29/11/2011.
- Alesina, A. Ichino, *Il dibattito sull’occupazione femminile, il sole 24 ore*, aprile 2007, http://www.andreaichino.it/wp-content/uploads/2019/02/art_sole_gbt2_2007.pdf.
- Alesina, A. Ichino, *Il fisco per l’occupazione, il sole 24 ore*, marzo 2007, http://www.andreaichino.it/wp-content/uploads/2019/02/art_sole_gbt1_2007.pdf.
- 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.
- Aliaga, *How is the time of women and man distributed in Europe?*, n. 4, 2006, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5438881/KS-NK-06-004-EN.PDF.pdf/7af4b8e8-1d40-478c-8410-e41204e0b29c?t=1414690349000>.

- ASVIS, *L'agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile*, <https://asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.
- Baldassi, *I 4 motivi per cui l'aumento dell'iva penalizzerà di più le donne*, *Ladynomics*, aprile 2019, <https://www.ladynomics.it/aumento-iva-penalizza-le-donne/>.
- *Benessere e sostenibilità*, Istat, 2021, <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0>.
- Bilancio di genere, Conto del bilancio dello Stato 2020, Redatto ai sensi dell'articolo 38-septies, comma 3-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilanci_o_di_genere/index.html.
- Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Terza edizione, 2020, G. Giappichelli Editore.
- Coelho, Maria, Aieshwarya Davis, Alexander Klemm, and Carolina Osorio Buitron, 2022, “*Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality*,” IMF Working Paper No. 22/26.
- Colombino, U. (2011): *Meno tasse per tutte? Proposta a rischio*, www.ingenera.it, 21/04/2011.
- Colombino, U. and E. Narazani (2018), “*Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?*”; JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 03/2018, European Commission, Joint Research Centre, Seville
- Colonna, Fabrizio and Marcassa, Stefania (2013), “*Taxation and Labor*

Force Participation: The Case of Italy". Bank of Italy Occasional Paper No. 191.

- COM/2023/10424,https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/2022_report_on_gender_equality_in_the_eu_en.pdf.
- De Mita, *Principi di diritto tributario*, Settima edizione, 2019, Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.
- De Vita M., *Solidarietà fiscale e Assegno Unico Universale*, in corso di pubblicazione su Riv. Trim. Dir. Trib. 2023.
- DI NICOLA, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Roma, 2009, p. 10.
- *Diritto tributario delle attività economiche*, Salvini, Livia; Pellicchia, Massimo; Persiani, Alessio; Peverini, Luca; Procopio, Massimo; Racioppi, Filomena; Rasi, Federico; Todini, Chiara. - (2019), pp. 1-377.
- Doorley, K. and C. Keane (2020), *Tax-benefit systems and the gender gap in income*, Bonn, Germany: IZA Institute of Labor Economics, <https://www.esri.ie/publications/tax-benefit-systems-and-the-gender-gap-in-income>
- EUDIF Italia, L. Zappella, *Il Gender Budgeting tra luci ed ombre*, www.eudifitalia.it.
- F. GALLO, *Nuove espressioni di capacità contributiva*, in *Rassegna tributaria*, 2015, n. 4, 771-784.
- F.Q., *Tampon tax, il governo Meloni porterà l'iva su assorbenti e pannolini al 5%. Prima era stato Draghi a tagliarla, il fatto quotidiano*, novembre

2022, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/11/22/tampon-tax-il-governo-meloni-vuole-ridurre-liva-su-assorbenti-e-pannolini-al-5-prima-era-stato-draghi-a-ridurla/6882544/>.

- Francesco Moschetti, *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per " l'ordinamento giuridico in cammino " dell'Unione europea*, Rivista di diritto tributario v. 20, n. 4, Aprile 2010, p. 427-448.
- FTA Online, *L'ultima legge di bilancio sperimenta per quest'anno un forte incentivo per il rientro della maternità*, *borsaitaliana.it*, 18 febbraio 2022, <https://www.borsaitaliana.it/notizie/finanza-personale/lavoro/decontribuzione-lavoratrici-madri.htm>.
- G. Manfredini, *La posizione giuridica della donna nell'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, 1979, 11-1.
- G. Melis, *lezioni di diritto tributario*, quinta edizione, 2017, cit.45ss.
- Gaffuri, G. (2017), *Qualche considerazione su capacità contributiva ed etica fiscale. Bollettino tributario d'informazioni*, 423-426;
- Gisella De Simone, *Eguaglianza e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in *"Lavoro e diritto, Rivista trimestrale"* 3-4/2004, pp. 527-556, doi: 10.1441/15464.
- I. Manzoni, *il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965, 13.
- Iacobellis, Luigi, 2021, *La tassazione dei redditi delle donne ed il principio di uguaglianza tributaria: la leva impositiva per la realizzazione e promozione dell'equità fiscale di genere*, ECONOMIA E SOCIETÀ REGIONALE.

- Ichino, *La manovra ha un deficit: l'occupazione femminile*, *Il Foglio*, novembre 2021, <https://www.ilfoglio.it/economia/2021/11/30/news/la-manovra-ha-un-deficit-l-occupazione-femminile-3419528/>.
- J. LANG, *Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer*, Köln, 1981, 115 ss., 125.
- Jaumotte, Florence (2003), “*Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*”. OECD Working Paper No. 376.
- K. TIPKE, *Die Steuerrechts-Ordnung, I*, Köln, 2000, 479.
- Kathleen A. LAHEY, *Gender, taxation, and equality in developing countries, Issue and policy Recommendation*, UN WOMAN, April 2018.
- L. 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, <https://www.fiscoetasse.com/files/13530/legge-bilancio-2022-gazzetta-ufficiale-31-12-21.pdf>.
- L. Cerasa, *Legge di bilancio: ridotta aliquota Iva su prodotti igienici mestruali, il quadro internazionale*, *FiscoEquo*, gennaio 2022, <https://www.fiscoequo.it/legge-di-bilancio-ridotta-aliquota-iva-su-prodotti-igienici-mestruali-il-quadro-internazionale/>.
- *La divisione dei ruoli nelle coppie*, Istat, 2010.
- M. Zoli, *La teoria della tassazione ottima del reddito: una rassegna critica*, 2003, Tor Vergata University, CEIS, Departmental Working Papers.
- Marini-Salvini, *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*, in

Rass. trib., 2022, 1, p. 218 ss.

- Mario Cermignani, *Il dovere tributario come dovere di solidarietà sociale*, *Rivista Innovazione e Diritto* n.6/2017 edita da Università degli Studi di Napoli Federico II, p. 232-274.
- OECD (2022), *Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8177aea-en>.
- P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore.
- P. RUSSO, *manuale di diritto tributario*, Parte generale, Milano, 2007.
- Perez-Navarro, M. Harding, *In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: how tax policy in the time of COVID-19 must consider women*, OECD, 2021. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/presentation-march-on-gender-2021-in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral.pdf>.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Linee Guida sulla “parità di genere nell’organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni”*, https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee_guida_sulla_Parita_di_Genere.pdf.
- R. D’Elia, *Divario di genere: come il covid ha allontanato sempre di più le donne dalla parità sul lavoro*, *Informazione Fiscale*, Marzo 2022, <https://www.informazionefiscale.it/divario-di-genere-covid-lavoro-donne-parita-dati>.

- R. D'Elia, *Gender tax? Agevolazione fiscale per il secondo coniuge: intervista a C. Cottarelli*, *Informazione Fiscale*, gennaio 2021, <https://www.informazionefiscale.it/gender-tax-agevolazione-fiscale-secondo-coniuge-lavoro-carlo-cottarelli>.

- 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>.

- Ramsey, F.P. (1927), *A Contribution to the Theory of Taxation*, *Economic Journal*, 37, 47-61.

- Redazione ANSA, Università di Bari: *tasse ridotte per le donne in alcuni corsi*, *Ait Puglia*, maggio 2021, https://www.ansa.it/puglia/notizie/universita_bari/2021/05/20/universita-bari-tasse-ridotte-per-le-donne-in-alcuni-corsi_27e07b37-3f2f-4ea1-a343-d9bad6f07d2e.html.

- Relazione sulla parità di genere e politiche fiscali nell'Unione Europea (2018/2095(INI)).

- S. Gabriele, M.R. Marino, *Il bilancio di genere: un inquadramento generale*, *Ufficio Parlamentare di Bilancio*, Focus Telematico n. 7, 28 ottobre 2016, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/10/Focus_7.pdf.

- S. Pasqualotto, *Pink tax: essere donne costa (davvero) di più, il sole 24 ore*, gennaio 2019, https://alleyoop.ilsole24ore.com/2019/01/24/pink-tax-essere-donne-costa-davvero-di-piu/?refresh_ce=1.

- S. Rizza, *Commissione Europea, la strategia sulla parità di genere 2021-2025*, *Eco Internazionale*, Febbraio 2021, <https://eointernazionale.com/2021/02/commissione-europea-strategia-parita->

di-genere/.

- Saint-Paul, Gilles (2007), “*Against Gender-based taxation*”. CEPR Discussion Papers 6582. C.E.P.R. Discussion Papers.
- Senato della Repubblica, *Deleghe al governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*, Disegno di legge n. 2459, 2021, <https://famiglia.governo.it/media/2713/family-act-ddl-2459-definitivo.pdf>.
- Servizio Studi del Senato, a cura di M. Magrini, *La Tassazione del reddito familiare*, Dossier n. 42, 2018, https://senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_042.pdf.
- Stevanato, *Progressività anagrafica e tassazione di genere, rischio incostituzionalità*, 2017, <https://dariostevanato.blogspot.com/2017/03/progressivita-anagrafica.html>.
- T. Stefanutto, *Gender tax: ecco il modello Svezia*, *informazioneefiscale.it*, Novembre 2020, <https://www.informazionefiscale.it/gender-tax-tassazione-genere-modello-Svezia>.
- U. Colombino, *Meno tasse per tutte? Proposta a rischio*, *In Genere*, articolo di finanza pubblica, aprile 2011, <https://www.ingenere.it/articoli/meno-tasse-tutte-proposta-rischio>.
- UN WOMEN, *Progress on the sustainable development goal, The gender snapshot 2022*, Nazioni Unite, https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-en_0.pdf.
- *Una riflessione sul bilancio di genere in italia (A critical appraisal of the Italian Gender Budget Report)*, Guerra, Maria Cecilia; Romano, Eleonora,

In: POLITICA ECONOMICA. - ISSN 1120-9496. - 2020:2(2020), pp. 183-228.

- V. Mancini, S. Sinesi, *Il Gender Gap in Italia. Donne, Covid e future del lavoro: il ruolo del PNRR e del mondo dell'informazione*, Rome Business School Research Center. <https://www.insic.it/wp-content/uploads/2022/03/RBS-Report-Gender-Gap-in-Italia.pdf>.
- V. Oggero, *Bonus Famiglia 2022: quali sostegni si possono richiedere*, *fiscomania.com*, 14 marzo 2022, <https://fiscomania.com/bonus-famiglia-2022-2/>.
- V. PACE, *La famiglia transnazionale: profili fiscali*, Milano, 2021, p. 33 ss.
-
- V. TURCHI, *Diritto tributario di famiglia*, Torino, 2022, p. 316; DELICH-POLIN, *Individuo e famiglia: quale fisco?* in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2007, 1, p. 149 ss.