

Per aumentare l'occupazione femminile non servono imposte di genere a chi già non le paga, ma il fisco può dare una mano

del prof. Raffaele Perrone Capano()*

Il comprensibile desiderio di imprimere una svolta alla politica fiscale da parte della coalizione vincitrice delle elezioni, anche per marcarne la differenza rispetto alla legislatura precedente, caratterizzata da una riforma innovativa nelle premesse della legge delega del 2003, attuata tuttavia con scarsa convinzione, in modo molto parziale e con qualche evidente contraddizione dal Governo di centro destra, si è tradotto in una produzione imponente di norme che non hanno lasciato indenne praticamente alcun settore dell'ordinamento tributario.

Ne è risultato un quadro normativo incerto, privo non solo di sistematicità, ma il più delle volte, anche di quel minimo di stabilità che dovrebbe costituire il comune denominatore di qualsiasi disposizione di legge, non solo tributaria; rendendo evidenti da un lato le contraddizioni e i limiti di un fisco che sembra navigare a vista; scoraggiando dall'altro, anche per il carattere sperimentale di molte disposizioni, destinate ad essere corrette o sostituite da un successivo intervento legislativo, qualsiasi interesse da parte dell'interprete a far emergere, ove esistesse, un disegno di politica tributaria di maggior respiro, rispetto al semplice obiettivo di fare cassa.

Non si sottrae a questa conclusione neppure la politica di contrasto all'evasione, che a prima vista sembrerebbe rappresentare una direttrice di fondo della politica tributaria del nuovo Governo.

Alcune novità positive quali il reverse charge in edilizia, che ha posto un freno all'evasione nel settore, ed il nuovo regime fiscale IVA dei trasferimenti immobiliari, che ha chiuso una serie di varchi che favorivano comportamenti elusivi, e la stessa revisione degli studi di settore, sono infatti contraddette dalla mole e dalla eccessiva onerosità dei nuovi adempimenti richiesti ai contribuenti minori, che non incoraggiano certo ad una maggiore fedeltà fiscale.

In particolare il drastico ridimensionamento degli automatismi nella determinazione degli imponibili nei trasferimenti immobiliari è destinato ad alimentare un contenzioso imponente; allo stesso modo il contenuto di alcune disposizioni correttive degli studi di settore, funzionale alla loro catastralizzazione di fatto, oltre a presentare profili di assai dubbia legittimità, tende a cristallizzare, sotto l'aspetto reddituale modelli organizzativi e tipologie di impresa, le quali andrebbero invece accompagnate, anche fiscalmente, verso obiettivi di concentrazione e di crescita dimensionale, che richiederebbero al contrario un surplus di flessibilità.

Inoltre l'assenza di qualsiasi parvenza di dibattito sulle caratteristiche strutturali della nuova IRPEF, annegate nei 1364 commi della Finanziaria 2007, pur attenuandone la percezione, non elimina la contraddizione di una riforma dell'imposta personale caratterizzata da effetti redistributivi apparentemente modesti; ma anche da un forte incremento della progressività marginale che, per il gioco delle detrazioni decrescenti penalizza, in modo del tutto irragionevole, i contribuenti con carichi familiari, ed introduce un premio aggiuntivo all'evasione, di cui non si sentiva alcuna necessità.

In realtà, il comune denominatore della convulsa produzione normativa dell'ultimo anno, non solo in campo tributario, in cui beninteso non mancano singole misure opportune e condivisibili, è rappresentato da un ulteriore ridimensionamento del ruolo del Parlamento, che ha motivazioni più profonde, rispetto alla debolezza dell'attuale maggioranza parlamentare.

Motivazioni che, nella generale crisi dei modelli tradizionali di rappresentanza, tipici delle democrazie europee, indotti dai processi di mondializzazione, investono gli effetti paralizzanti di una redistribuzione dei poteri tra i diversi livelli di Governo, in cui è assente qualsiasi spirito costituente ed i cui effetti degenerativi più macroscopici si manifestano proprio nel campo della legislazione tributaria e di bilancio. In ambito tributario in particolare è del tutto saltata la divisione dei poteri su cui si fonda il costituzionalismo moderno.

Il Governo si fa legislatore: la legge fiscale non è più, nei suoi contenuti, espressione del consenso della cittadinanza al concorso della spesa pubblica attraverso il voto del Parlamento, ma solo la risultante ultima di

un rapporto fiduciario che delega, ratifica, ma non esprime alcuna valutazione di merito: se non manca l'approvazione, è certamente assente il consenso!

In questo quadro di riferimento, Gianni Marongiu lo ha evidenziato in più occasioni, la riserva di legge, espressa nell'art. 23 della Costituzione, ha perso ogni funzione: di garanzia, di partecipazione civica, di consenso informato.

Un esempio evidente di questa rottura degli equilibri istituzionali è rappresentato dal modo e dalla tempistica con cui il Governo ha dato conto, nel corso del 2006, della dinamica delle entrate, elemento certo non irrilevante ai fini della valutazione non soltanto degli elementi contenutistici, ma degli effetti economici e distributivi attesi dalle misure fiscali adottate dal Governo e sottoposte al voto del Parlamento, attraverso lo strumento della legge Finanziaria.

La tendenza a sottostimare gli effetti di gettito delle misure fiscali, non appare ispirata da apprezzabili ragioni prudenziali, ma dall'obiettivo di far rientrare le maggiori entrate prodotte dal decreto Bersani – Visco dell'estate scorsa e dagli inasprimenti fiscali decisi con la legge Finanziaria, nella generica voce "lotta all'evasione fiscale".

Questa interpretazione trova conferma nelle dichiarazioni rese in Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha sostenuto che le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione non debbono, in quanto dovute, essere considerate come aumento della pressione fiscale: una singolare concezione innovativa della contabilità pubblica.

Già a dicembre avevo espresso più di un dubbio circa gli effetti di gettito della riforma dell'IRPEF, indicati dal Governo che apparivano fortemente sottostimati; questa opinione ha avuto un primo significativo riscontro nell'andamento degli incassi relativi all'IRPEF, nei primi tre mesi del 2007, che ha evidenziato, per effetto dell'aumento della progressività indotta dalla riforma e dal dimezzamento del primo scaglione reddituale, un incremento del gettito, al netto degli effetti monetari e dell'elasticità del tributo di circa un miliardo di euro: cifra più che doppia rispetto ai 430 milioni, iscritti nelle tabelle allegate alla Finanziaria, riferiti a tutto il 2007.

Dato, quest'ultimo, non condiviso dalla Banca d'Italia, secondo cui l'aumento delle detrazioni comporterebbe addirittura un minor gettito di 200 milioni di euro su base annua.

Questi elementi evidenziano più di qualsiasi sofisticato ragionamento sui massimi sistemi, lo snaturamento della funzione legislativa e lo svuotamento del principio di stretta legalità, che dovrebbe caratterizzare la normazione in campo fiscale.

Alla base della legislazione tributaria vi dovrebbe sempre essere una grande chiarezza circa gli effetti quantitativi delle disposizioni adottate, non solo al fine di valutarne l'impatto economico, ma per evidenti esigenze di trasparenza circa gli effetti distributivi: la parità di trattamento rappresenta infatti un obiettivo e un limite all'esercizio della discrezionalità legislativa, che ne condiziona la legittimità.

La mancata rispondenza tra previsioni di gettito ed effetti reali delle disposizioni a carattere tributario incrina il principio della separazione dei poteri su cui si fonda lo Stato moderno. La solidità della nostra democrazia è fuori discussione, ma l'eclissi del Parlamento ne compromette sicuramente la qualità.

In questo quadro, caratterizzato dall'assenza di qualsiasi dibattito ed approfondimento, non solo nella sede istituzionale del Parlamento, circa le dinamiche della politica tributaria avviata dal Governo, sia in relazione ai profili distributivi, sia agli effetti economici delle singole misure adottate, la proposta formulata recentemente dagli economisti Alberto Alesina e Andrea Ichino di utilizzare l'imposta personale per introdurre un regime fiscale più favorevole per il lavoro femminile, finalizzato ad incentivarne l'occupazione dal lato dell'offerta, rappresenta, al di là del merito della proposta, che richiede una serie di approfondimenti nei profili giuridici e nelle modalità applicative, un'occasione per avviare un confronto, tra economisti e giuristi, su alcuni nodi strutturali del nostro sistema tributario.

In cui in particolare, la meritevolezza di alcuni interventi (dall'ICI, alla tassazione delle rendite, immobiliari e non, al regime fiscale dei redditi familiari), che comportano riflessi sul gettito, dovrebbe essere attentamente valutata non solo per gli aspetti economici; i risvolti giuridici delle scelte di politica tributaria sono infatti non meno rilevanti, e richiedono di essere esaminati e risolti con metodo e visione unitaria.

Nelle imposte convivono due profili, quello economico che fissa gli obiettivi, secondo scale di valori condivise, e quello giuridico, che ha il compito di tradurre gli obiettivi in norme, secondo logiche attente alla parità di trattamento, coordinate a sistema; se uno dei due profili, in particolare quello giuridico, viene ignorato, gli effetti difficilmente realizzano gli obiettivi attesi.

In linea di principio l'uso selettivo della leva tributaria rappresenta una pratica tutt'altro che sconosciuta ai sistemi fiscali avanzati, anche sotto il profilo giuridico, e, almeno dal punto di vista dell'ordinamento interno, non vi sono obiezioni di principio di ordine giuridico e costituzionale alla previsione di regimi fiscali diversificati, finalizzati al raggiungimento di obiettivi extra fiscali, sempre che tali obiettivi vengano perseguiti con criteri di ragionevolezza, che evitino disparità di trattamento arbitrarie.

Dal punto di vista Comunitario la situazione si presenta almeno in parte diversa perché la Commissione Europea considera con diffidenza le misure fiscali a carattere selettivo, in quanto potenzialmente idonee ad introdurre ostacoli artificiali di natura fiscale, alle quattro libertà fondamentali su cui si fonda l'Unione Europea.

Un esempio recentissimo in questo senso l'abbiamo avuto con le misure fiscali previste dalla Finanziaria 2007, per la riduzione del cuneo fiscale. La Commissione Europea ha infatti chiesto al Governo italiano, per dare il via libera alla manovra, di eliminarne gli effetti selettivi e di estendere le riduzioni della base imponibile dell'IRAP (il cui annuncio ha giocato probabilmente un ruolo non marginale nella Sentenza della Corte di Giustizia dell'ottobre scorso che ha salvato l'IRAP) anche ai settori dei servizi finanziari e assicurativi, esclusi dalla Finanziaria, con motivazioni tutt'altro che persuasive (banche e assicurazioni sono infatti assoggettate all'IRAP con aliquota più elevata).

In sintesi, l'idea di Alberto Alesina e Andrea Ichino, per contrastare il differenziale negativo rispetto alla media europea della quota di occupazione femminile sul totale, che caratterizza il mercato del lavoro in Italia è di detassare parzialmente quello femminile, aumentando le imposte sul reddito a carico dei lavoratori di sesso maschile.

Ora, poiché il numero di occupati di sesso maschile sul totale è notevolmente superiore a quello delle lavoratrici, e l'elasticità dell'offerta di lavoro maschile è molto minore rispetto a quella femminile, per garantire l'equilibrio del gettito, la riduzione delle imposte sulle lavoratrici potrà essere significativamente maggiore del contemporaneo aumento delle imposte a carico dei lavoratori maschi.

In ogni caso, poiché la diminuzione dell'offerta di lavoro maschile, indotta dall'aumento dell'imposta sul reddito, sarà molto minore rispetto alla crescita dell'offerta di lavoro femminile, fiscalmente incentivata, il punto di equilibrio potrà essere raggiunto ad un livello medio di imposizione minore rispetto a quello di partenza.

La tassazione diversificata in base al genere, consentirebbe quindi di aumentare l'occupazione femminile e contemporaneamente di ridurre il cuneo fiscale.

Anche dal punto di vista sociale, secondo gli autori, gli effetti sarebbero virtuosi; perché nella maggior parte dei casi la partita si chiuderebbe all'interno della famiglia, riducendo il numero dei nuclei monoreddito.

L'idea, a prima lettura, presenta indubbi elementi di suggestione, che invitano ad una attenta riflessione. Tuttavia prima ancora di valutare i forti vincoli giuridici che la proposta dovrebbe rispettare, per risultare compatibile con i principi costituzionali, già evidenziati da Enrico De Mita su "Il Sole 24 ORE", e che ne condizionerebbero la praticabilità, l'idea si presta a non pochi dubbi dal punto di vista della sua efficacia sotto il profilo economico.

Infatti, in base all'attuale struttura dell'imposta sul reddito personale, un trattamento differenziato in base al genere, sposterebbe cifre relativamente modeste, e sarebbe del tutto irrilevante rispetto al segmento che andrebbe maggiormente incentivato e cioè quello dell'offerta di lavoro femminile, part-time nel Mezzogiorno, il cui reddito medio si colloca al di sotto della soglia di imposizione (8000 euro).

Anche a voler prescindere dall'esperienza dei primi anni '90 relativa alla fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, la cui abolizione comportò effetti negativi sulle dinamiche dell'occupazione nelle regioni meridionali, essenzialmente dal lato della domanda e non dell'offerta di lavoro, la proposta appare più mirata a correggerne gli effetti (la minore percentuale di lavoro femminile rispetto alla media europea sul totale degli occupati) che a rimuoverne le cause, sulle quali, come vedremo, incide negativamente anche una componente di origine fiscale, che

occorrerà eliminare in ogni caso.

Una prima osservazione riguarda l'analisi del dato statistico che merita di essere approfondito. Se si ha riguardo alla fascia di età compresa tra i 30 e i 34 anni, emerge che la percentuale di lavoratrici occupate, residenti nel Nord e nel Centro di Italia è un po' maggiore rispetto alla media europea.

Il dato medio italiano è in parte falsato da due particolarità: nel nostro Paese per una serie di motivi che non hanno nulla a che vedere con la fiscalità, si entra nel mercato del lavoro un po' più tardi e si esce, specie per il lavoro femminile con un anticipo maggiore rispetto alla media europea, il che evidentemente incide sul dato; un secondo motivo di rilievo è rappresentato dalle difficoltà che incontrano le donne in Italia a rientrare nel mercato del lavoro dopo la maternità, a causa dell'insufficienza dei servizi (asili nido, scuole materne e primarie a tempo pieno, ecc.).

Ma l'elemento che condiziona in misura più significativa il dato medio è rappresentato dal Mezzogiorno, in cui ad una domanda di lavoro considerevolmente più bassa della media nazionale corrisponde, comprensibilmente, una offerta di lavoro femminile ancora minore. Dato quest'ultimo influenzato da una pluralità di elementi caratterizzanti l'economia meridionale: famiglie più numerose, minore costo della vita rispetto al centro-nord, offerta molto più limitata di servizi a favore della famiglia.

In un grafico sull'andamento del tasso di disoccupazione in Italia negli ultimi 15 anni pubblicato recentemente su *Il sole 24 ore* si evidenzia l'asimmetria che ha caratterizzato la crescita della disoccupazione nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia.

Nel Sud la disoccupazione è aumentata praticamente senza soluzione di continuità dal 1993 fino al 1999, anche per effetto della cessazione della fiscalizzazione degli oneri sociali; nel resto d'Italia l'aumento della disoccupazione si è stabilizzato a partire dal 1997.

Dal 2000, con l'avvio della ripresa economica, accompagnata dalla ristrutturazione delle imprese della seconda metà degli anni '90, l'aumento dell'offerta di lavoro è stato continuo in tutta Italia, ma la diminuzione della disoccupazione è stata mediamente più marcata nel Mezzogiorno, (il tasso di disoccupazione scende dal 1999 ad oggi di oltre 9 punti percentuali attestandosi al 10,7%).

Quanto di questa realtà sia dovuto ad effettiva creazione di nuovi posti di lavoro ovvero a regolarizzazione di precedenti rapporti di lavoro precari o al nero, è difficile da valutare.

Occorre infatti considerare da un lato che le dinamiche della riduzione del tasso di disoccupazione, in particolare nel Mezzogiorno, hanno seguito andamenti territoriali non sempre omogenei (specie sotto il profilo temporale); dall'altro che il carattere più diffuso di rapporti di lavoro occasionali, precari o irregolari, rispetto al resto d'Italia, rende meno attendibili le stime sull'andamento del mercato del lavoro.

La disoccupazione potrebbe infatti diminuire, dal punto di vista statistico, perché una parte della forza lavoro esce dal mercato (si cancella dalle liste ovvero trova lavoro in aree diverse da quelle di residenza).

Un dato però è incontrovertibile: l'offerta di lavoro femminile al Sud è prevalentemente caratterizzata da una qualificazione professionale non elevata e dalla preferenza per rapporti part-time.

Il salario netto per queste tipologie di offerta di lavoro oscilla tra i 6.000,00 euro e i 10.000,00 euro su base annua, mentre la soglia di reddito superata la quale il coniuge non è più considerato fiscalmente a carico, e quindi viene meno il diritto alla deduzione (ora detrazione fiscale) è ferma da 10 anni a 2840,00 euro.

Insomma la famiglia è così poco considerata fiscalmente che è sufficiente che il coniuge che non lavora sia titolare di un modesto reddito immobiliare (240,00 euro mensili) regolarmente dichiarato, per perdere il diritto al beneficio della detrazione di 800 euro su base annua. Il fisco è quindi, per le ragioni evidenziate, il primo ostacolo all'ingresso nel mercato del lavoro regolare dell'offerta di lavoro femminile, la quale specie al Sud incrocia una domanda di lavoro che proviene in prevalenza da imprese di piccole dimensioni.

Spesso è la stessa lavoratrice a preferire un contratto irregolare che le garantisce non solo una retribuzione netta maggiore, ma il diritto a conservare la detrazione fiscale a favore del coniuge; d'altra parte ormai anche il deterrente del trattamento pensionistico non rappresenta più una spinta alla regolarizzazione dei rapporti, perché la lavoratrice sa

bene che la pensione cui avrebbe diritto al termine del ciclo lavorativo, calcolata con il metodo contributivo, difficilmente sarà più generosa della pensione sociale.

Il risultato è una occupazione femminile precaria, quando non al nero, in imprese in cui spesso lavora anche il coniuge con contratto regolare, con scambi di vantaggi e, almeno apparente, soddisfazione reciproca tra datore di lavoro e lavoratrice.

Una discriminazione fiscale positiva in base al genere a favore del lavoro femminile, specie al Sud dove il differenziale tra occupazione femminile e totale degli occupati è particolarmente sfavorevole non sembra quindi rappresentare una soluzione appropriata per incrementare l'offerta di lavoro femminile, perché sarebbe fiscalmente irrilevante.

Un indizio di quanto descritto in precedenza lo si può cogliere proprio nella maggiore dinamica dell'occupazione nel Mezzogiorno, rispetto al resto d'Italia, nel periodo 2003-2006, in coincidenza con l'attuazione del primo e del secondo modulo di riforma dell'IRE.

Il forte ampliamento dell'area di indifferenza fiscale, cioè della soglia di reddito al di sotto della quale non si pagava più alcun tributo, connesso con l'aumento della no - tax area e della family area, ha reso non conveniente dal punto di vista tributario e più rischiosa sotto il profilo dell'aumento dei controlli, la posizione di un numero elevato di lavoratori e ne ha favorito la graduale regolarizzazione di una parte di essi. Il fenomeno probabilmente non si è ancora esaurito, ma la sua funzione incentivante resta limitata.

Questo non vuol dire che non esista in Italia, non soltanto nel Mezzogiorno, la necessità di incrementare l'offerta di lavoro femminile, eliminando gli ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro di origine fiscale, ed offrendo una serie di servizi alla giovani coppie (alloggi, trasporti, asili nido, strumenti di flessibilità contrattuale incentivati, non precarizzanti, ecc.).

Significa, molto più semplicemente, che non si può chiedere al sistema tributario tutto (massimizzazione del gettito favorito anche dall'impiego diffuso di meccanismi di illusione finanziaria; ad esempio, sostituzione delle deduzioni dall'imponibile, con detrazioni di imposta, nell'imposta personale) e il suo contrario (valorizzazione di una serie di obiettivi extrafiscali ad elevata ricaduta economico-sociale che comportano riduzioni del gettito).

In genere l'idea di Alesina e Ichino è stata valutata positivamente dagli economisti che hanno commentato la proposta su "Il Sole 24 ORE"; le riserve, sul presupposto che il differenziale fiscale, per essere di qualche efficacia, dovrebbe essere notevole, riguardano essenzialmente i costi della proposta, in connessione con gli effetti distributivi inaccettabili di un'imposta sul reddito differenziata solo in base al genere.

Dal punto di vista giuridico, come ha già osservato Enrico De Mita su "Il Sole 24 ORE", una imposta sul reddito a carattere personale e generale come l'IRPEF, in cui le aliquote si applicano sul reddito complessivo non consente, per intuibili ragioni, connesse con il principio generale di eguaglianza, una differenziazione delle aliquote in base al genere.

D'altra parte si tratterebbe di una discriminazione positiva poco efficiente, perché la riduzione del prelievo si estenderebbe anche a quelle lavoratrici disposte ad offrire il proprio lavoro anche in assenza di incentivi fiscali a favore del lavoro femminile.

In alternativa si potrebbe pensare a particolari detrazioni a favore dei redditi prodotti da lavoratrici dipendenti, ma anche questa soluzione non mi convince, sia per il carattere indifferenziato della misura proposta, sia per il fatto che incidendo maggiormente sui redditi più modesti, determinerebbe, a meno di una revisione più ampia dell'imposta, una crescita esponenziale dell'area di incapienza che ne annullerebbe gli effetti.

Si dovrebbe quindi concludere che quella di Alesina ed Ichino è una buona idea ad elevato indice di impraticabilità. Ma, forse, non è proprio così.

Probabilmente i proponenti sono stati condizionati da apprezzabili preoccupazioni di gettito e dalla diffusa opinione che il problema tributario italiano sia essenzialmente legato ad un'evasione di massa che ne condiziona la struttura e la manovrabilità.

Il tema è reale, ma per affrontarlo occorre semplicemente capovolgerne la prospettiva, come una clessidra.

È la struttura dell'imposta sul reddito, caratterizzata da una serie di disparità arbitrarie ed irragionevoli, finalizzate ad aumentare con le

modalità più varie il prelievo nelle aree più esposte all'evasione ad alimentarla; ed è l'eccesso di progressività marginale, ulteriormente accresciuta in modo anomalo poco trasparente ed irrazionale con la sostituzione delle deduzioni dall'imponibile con detrazioni di imposta, decisa con la finanziaria 2007, a rappresentare un premio ulteriore all'evasione.

È francamente sorprendente che in presenza di un'economia irregolare, che l'ISTAT stima intorno al 18% del PIL, e che realisticamente è con tutta probabilità ancora maggiore, praticamente nessuno si ponga il problema di capire se è l'economia sommersa a far crescere l'evasione, o al contrario è una fiscalità mal strutturata e troppo onerosa, dato il livello medio dei redditi degli italiani, ad alimentarla.

Al di là delle convinzioni personali, o dei diversi possibili approcci al tema degli effetti distributivi delle imposte sul reddito, influenzato talvolta anche da considerazioni ideologiche, l'esperienza delle riduzioni fiscali nell'imposta personale e nell'IRAP, introdotte nel 2003 e 2005, i cui effetti si sono spalmati sul gettito di tutte le principali imposte, che ne è risultato positivamente influenzato, offre una risposta inequivocabile, circa le cause di una parte (12 miliardi) di maggiori entrate registrate nel 2006.

L'attuale modello di imposizione personale (IRPEF-IRE-IRPEF) è la risultante di una serie di interventi parziali succedutisi nell'arco degli ultimi 10 anni che non hanno cento contribuito a migliorarne la coerenza dal punto di vista della tecnica tributaria.

Basti pensare al carattere decrescente sia delle detrazioni per il coniuge a carico sia degli assegni per il nucleo familiare di cui beneficiano i lavoratori dipendenti con particolari situazioni familiari e reddituali, per rendersi conto che a parità di reddito la progressività marginale è molto più elevata per i contribuenti con carichi familiari rispetto agli altri; situazione che, dal punto di vista giuridico, è difficile da spiegare.

Il vice ministro Visco, intervenendo sul tema, da un lato da atto ad Alesina ed Ichino della serietà della proposta, dall'altro ha evidenziato i limiti di un modello di imposizione sul reddito con aliquote differenziate in base al genere, proprio in relazione agli obiettivi che si propongono gli autori, e che in ogni caso sarebbe incompatibile con l'attuale detrazione per il coniuge a carico.

La conclusione, implicita nelle osservazioni dell'on. Visco, è che la proposta potrebbe essere attuata sostituendo la detrazione per il coniuge a carico, con una nuova detrazione in cifra fissa a favore delle lavoratrici che incentiverebbe l'offerta di lavoro femminile.

Ipotesi chiaramente inefficace per il lavoro part-time, quasi sempre al di sotto della soglia di imponibilità, ad elevato tasso di impraticabilità, che Visco si guarda bene dal fare propria, in una realtà che vede l'Italia al terzultimo posto in Europa per gli interventi, fiscali e non, a favore della famiglia (1,1% del PIL).

La detrazione per il coniuge fiscalmente a carico, non è infatti il retaggio di abitudini fiscali nate in contesti del tutto diversi 30 o 40 anni fa. Rappresenta, al contrario, uno strumento, per altro limitato, introdotto su esplicita sollecitazione della Corte Costituzionale, per correggere, a parità di reddito, l'eccesso di prelievo, determinato dalla progressività, in danno delle famiglie monoreddito, in assenza di correttivi strutturali, quali lo splitting tedesco e il quoziente familiare francese.

In ogni caso, ricorda Visco, la legge Finanziaria, proprio per favorire l'incremento della domanda di lavoro femminile, ha previsto, nell'ambito delle misure finalizzate a ridurre il cuneo fiscale, un regime di deducibilità, particolarmente vantaggioso ai fini IRAP, per le imprese che assumono lavoratori considerati, ai sensi della normativa comunitaria, svantaggiati, di sesso femminile, residenti nel Mezzogiorno. Una misura finalizzata a favorire l'occupazione femminile dal lato della domanda, che si colloca in un contesto diverso rispetto alla proposta di Alesina e Ichino; non la sostituisce, semplicemente la integra.

Nella replica Alesina ed Ichino insistono sul fatto che la loro proposta agisce sul lato dell'offerta di lavoro femminile, molto più elastica ed è a costo zero, in quanto finanziata con un aumento dell'imposta a carico dei lavoratori di sesso maschile, mentre l'intervento deciso con la Finanziaria, operando dal lato della domanda, non può essere finanziato nello stesso modo, e quindi rappresenta un sussidio, scarsamente efficiente.

Come rispondere allora alle sollecitazioni di Alesina e Ichino, in un contesto, quale quello, uscito dalla recentissima riforma dell'imposta personale, che per evidenti ragioni di stabilità del sistema non può

essere investito da ulteriori modifiche strutturali, che non siano finalizzate ad obiettivi di razionalizzazione?

Una prima considerazione si riferisce all'idea dello scambio, più imposte sui redditi dei lavoratori, meno su quelle delle lavoratrici (imposta di genere), ipotesi impraticabile su larga scala, anche nella formulazione suggerita dall'on. Visco (detrazione in cifra fissa per i redditi femminili), per il buon motivo che non è possibile incentivare fiscalmente chi già non paga imposte.

Non mancano tuttavia spazi per interventi, dal lato contributivo e fiscale, che agevolino l'incrocio tra offerta e domanda di lavoro in un mercato sempre più segmentato.

Una prima misura razionalizzatrice, che lascia aperta la prospettiva futura di un modello più coerente di imposizione dei redditi familiari, che assorba anche l'attuale sistema di assegni per il nucleo familiare, dovrebbe riguardare la detrazione per il coniuge considerato fiscalmente a carico.

Attualmente il mancato raccordo tra la soglia di reddito al di sopra della quale si perde il diritto alla detrazione, estremamente bassa (2840 euro annui) e il minimo imponibile di fatto (8000 euro per i redditi da lavoro dipendente, 7500 per i redditi da pensione, 4800 per i redditi da lavoro autonomo), costituisce un evidente elemento di irrazionalità, che incentiva l'offerta di lavoro femminile irregolare.

La soglia per avere diritto alla detrazione dovrebbe quindi essere stabilita ad un livello considerevolmente più elevato (12mila euro potrebbe essere un livello ragionevole), mentre l'andamento della detrazione dovrebbe essere moderatamente crescente, fino al livello del Il scaglione (28000 euro), per poi essere corrisposto in cifra fissa da 28000 a 55000 euro.

In tutti i casi l'importo della detrazione dovrebbe essere sensibilmente aumentato, ed il suo andamento regolato in modo tale da ridurre, in misura più incisiva di quanto avvenga oggi, il differenziale di imposta che grava sulle famiglie monoreddito. Con la conseguenza che l'idea di Alesina e Ichino, nel contesto fiscale in cui dovrebbe operare, non può essere comunque a costo zero, a pena di assoluta marginalità.

L'incentivo all'offerta di lavoro femminile potrebbe invece consistere in un abbattimento decrescente, spalmato su un arco temporale sufficientemente ampio (5 – 7 anni), dell'imposta sui redditi corrisposti dal datore di lavoro, in base ad un contratto di prima occupazione, a tempo indeterminato.

L'incentivo all'ingresso sarebbe maggiore se la riduzione del carico fiscale venisse concentrata prevalentemente nei primi anni di lavoro.

Un benefit analogo potrebbe essere previsto per il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratrici madri, e potrebbe essere maggiore per quelle con più di un figlio.

Il carattere temporaneo e decrescente dello strumento fiscale proposto, lo renderebbe compatibile sia con l'ordinamento comunitario sia con il principio giuridico della parità di trattamento costituzionalmente garantito: non avremmo infatti una tassazione differenziata in base al genere ma solo dei correttivi temporanei, finalizzati a rimuovere ostacoli obiettivi che incidono negativamente sull'offerta di lavoro femminile. L'incentivo poi sarebbe particolarmente efficace, perché riguarderebbe soltanto la nuova occupazione e l'occupazione regolarizzata; quindi non comporterebbe perdite di gettito, ma solo riduzioni temporanee del suo incremento.

Tutto bene dunque. Purtroppo no, perché la combinazione di una curva della progressività fortemente ascendente e di ampie detrazioni che ne annullano gli effetti fino a 8000 euro e oltre in presenza di figli, renderà l'incentivo per le lavoratrici, specie se a part-time, quasi irrilevante.

La proposta quindi, per poter funzionare, dovrebbe essere estesa anche agli oneri sociali e contributivi, che, con il medesimo andamento di quelli tributari, dovrebbero essere parzialmente figurativi.

In questo modo il modello teorico potrebbe essere realmente efficace, perché, nell'arco di alcuni anni, i minori oneri contributivi, scontati nel periodo di primo inserimento o di reinserimento del lavoro femminile, verrebbero più che compensati dall'incremento delle entrate tributarie, connesso con l'aumento dell'occupazione.

Naturalmente non coltivo l'illusione che la soluzione proposta, che traduce in norme tributarie praticabili l'idea di Alesina e Ichino, possa da sola colmare il divario tra il tasso di occupazione maschile, superiore a quello di molti paesi europei, e quello femminile, inferiore di circa 14 punti, che abbassa la media degli occupati rispetto all'Europa.

Tuttavia, mentre gli interventi finalizzati a colmare il gap dell'offerta di servizi a favore della Famiglia, probabilmente più efficaci, richiedono investimenti cospicui e tempi di ricaduta sull'offerta di occupazione, misurabili nell'arco di diversi anni, l'idea di Alesina e Ichino, cui sono debitore per l'invito a ragionare su un tema poco esplorato dai giuristi, nella formulazione qui proposta, avrebbe tempi di reazione molto più brevi in termini di crescita dell'offerta di lavoro femminile, sarebbe complementare rispetto alla riduzione dell'imponibile IRAP introdotta con la Finanziaria 2007, che ha una portata molto più limitata, non comporterebbe nessun costo in termini di riduzioni del gettito dell'imposta sul reddito e avrebbe oneri sopportabili dal versante contributivo.

Rappresenterebbe poi un ottimo test per valutare i possibili effetti sull'occupazione e sulla crescita economica, di riforme fiscali più radicali, basate sullo scambio virtuoso tra meno imposte sul reddito, basi imponibili più ampie, anche nell'IRAP e nell'IVA, meno evasione fiscale, più competitività del sistema.

Una prospettiva questa che ad oggi non appare nell'agenda delle priorità del Governo, stretto nella morsa della necessità di aumentare il gettito, per finanziare la nuova spesa pubblica decisa con la Finanziaria 2007 e dall'aumento dell'evasione, sempre in agguato, indotto, spiace dirlo, dal modo improvvisato e talvolta dilettesco con cui è stata impostata la questione del contrasto all'evasione, nell'ambito delle scelte più generali di politica tributaria.

(*) Ordinario di Diritto finanziario, Facoltà di Giurisprudenza, Università Federico II, Napoli

Bibliografia

- Alesina A. – Ichino A., *Con tasse più leggere per le donne anche il Fisco guadagna*, in "Il Sole 24 ORE", 27 mar. 2007 e 15 apr. 2007
- Alesina A. – Ichino A., *Ridurre le tasse alle donne non costerebbe un euro*, in "Il Sole 24 ORE", 22 mag. 2007
- Amatucci A., *L'ordinamento giuridico della Finanza Pubblica*, Jovene, 2007
- Baldassarri M., *Quel bonus occulto che vale 23 miliardi*, in "Il Sole 24 ORE", 23 mar. 2007
- Bucciarelli R., *Più produttività per crescere*, in "Il Sole 24 ORE", 27 mar. 2007
- De Mita E., *Interesse fiscale tutela del contribuente*, Giuffré, 2006
- De Mita E., *Sistema iniquo e ai limiti dell'illegittimità*, in "Il Sole 24 ORE", 20 feb. 2007
- De Mita E., *Fisco familiare, ma non a giorni alterni*, in "Il Sole 24 ORE", 17 mar. 2007
- De Mita E., *La Carta limita i bonus tributari per le donne*, in "Il Sole 24 ORE", 22 apr. 2007
- Fassina S. – Palomba G., *Dall'extragettito 2007 una dote di 9,3 miliardi*, in "Il Sole 24 ORE", 25 mar. 2007
- Fatiguso R., *Meno tasse sulle donne? Primi sì, ma rischio costi*, in "Il Sole 24 ORE", 28 mar. 2007
- Fedele A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Giappichelli, 2003
- Lupi R., *Diritto tributario*, parte generale, Giuffré, 2006
- Lupi R., *Sulle finalità resta l'equivoco*, in "Il Sole 24 ORE", 30 apr. 2007
- Manzoni - Vanz, *Il diritto tributario*, Giappichelli, 2007
- Marongiu G., *La produzione di norme tributarie e l'elusione dei principi costituzionali*, in Rivista di diritto tributario n. 9/2006
- Padula S., *Alta pressione su IRES e IRAP*, in "Il Sole 24 ORE", 30 apr. 2007
- Perrone Capano R., *L'imposizione personale a base piana tra vincoli di progressività e di coerenza del sistema*, in "Diritto Tributario e Carta Costituzionale", ESI, 2007
- Prisco F., *Al sud senza lavoro ai minimi (10,7%)*, in "Il Sole 24 ORE", 21 dic. 2006
- Tesaurò F., *Istituzioni di diritto tributario*, parte generale, UTET, 2006
- Visco V., *Perché dico no alla tassa di genere*, in "Il Sole 24 ORE", 6 mag. 2007