



NOTA 13/2006



*Finanza Pubblica & Riforme*

## **LE RIDUZIONI DEL CUNEO NON SONO TUTTE UGUALI**

A commento del DdL Finanziaria-2007:

un punto di vista strutturale e una interpretazione sostanziale dell'IRAP

F. PAMMOLLI e N. C. SALERNO

---

## SOMMARIO

**La Finanziaria-2007 (ancora in fase di discussione parlamentare) riduce il cuneo lato impresa (i.e. la differenza tra il costo del lavoro e la retribuzione lorda del lavoratore) intervenendo sulla base imponibile IRAP:** sono resi deducibili tutti gli oneri contributivi a carico del datore (previdenziali, assicurativi, assistenziali) con l'aggiunta di una deduzione forfetaria che varia a seconda della collocazione geografica.

Nelle elaborazioni CERM, lo sgravio ammonta a **2,0** punti percentuali di retribuzione annua lorda quando la deduzione forfetaria è di 5 mila Euro, e **2,7** punti percentuali quando la deduzione forfetaria è di 10 mila Euro (*cfr.* tavola pag. 7).

**L'intervento è insoddisfacente per diversi motivi:**

- non ha copertura strutturale;
- interferisce, senza visione sistemica, con il finanziamento del SSN;
- tocca una voce di costo per le imprese che ha natura di fiscalità generale (da un punto di vista sostanziale non rientra nel cuneo);
- riguarda soltanto il lavoro a tempo indeterminato (non anche l'altra categoria del lavoro dipendente, a tempo determinato, che è quella più direttamente esposta al ricorso "improprio" ai contratti di lavoro parasubordinato);
- applica una differenziazione *ex-lege* del costo del lavoro che le esperienze passate testimoniano non proficua politica territoriale, soprattutto quando languono riforme strutturali dei mercati e della *governance* della spesa pubblica gestita dalle Regioni e dagli Enti Locali.

**CERM propone una alternativa. Lo smobilizzo del TFR (tassello necessario della riforma multipilastro del sistema pensionistico) si sta scontrando con problemi simili:** mancanza di copertura strutturale per le compensazioni alle imprese e ricorso ad esoneri contributivi (per il datore) che intaccano finanziamenti a prestazioni pubbliche che, al contrario, andrebbero incrementate sia in quantità che in qualità (*i.e.* famiglia, maternità, malattia, disoccupazione, etc.).

**I due interventi, in realtà, si "richiamano" a vicenda:** oltre che essere entrambi "alla ricerca" di copertura strutturale, riguardano gli stessi soggetti (lavoratori dipendenti, datori di lavoro, Erario) e, soprattutto, le stesse funzioni. Fanno entrambi parte dello spostamento verso un equilibrio diverso e migliore nelle modalità con cui pubblico e privato concorrono a finanziare le prestazioni previdenziali, come presupposto, da un lato, di un rafforzamento del finanziamento pubblico alle prestazioni assicurative e assistenziali e, dall'altro, di una razionalizzazione della fiscalità di impresa.

**L'alternativa suggerita da CERM consiste nel sostituire l'attuale manovra sul cuneo lato impresa con una decontribuzione previdenziale (all'INPS) a favore del datore pari a 4 punti percentuali di retribuzione annua lorda che, al netto dell'effetto IRES, divengono circa 2,7 punti percentuali (*cfr.* tavola pag. 16). La decontribuzione riguarderebbe tutti i lavoratori dipendenti, a tempo indeterminato e determinato e senza distinzione geografica, rientranti nel criterio di calcolo contributivo nozionale ("Dini") o di transizione della pensione pubblica. Rimarrebbero esclusi, quindi, i lavoratori rientranti nel vecchio criterio di calcolo retributivo (*ante* "Dini"). La decontribuzione, inoltre, avrebbe effetto sull'ammontare degli assegni pensionistici in maturazione.**

**Il riconoscimento della decontribuzione dovrebbe essere vincolato allo smobilizzo del TFR e ingloberebbe tutte le agevolazioni ad oggi previste per compensare il costo di smobilizzo per l'impresa tranne una, l'unica che possiede valenza strutturale: l'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR, per la parte dell'aliquota (0,15 per cento della retribuzione annua lorda) che si riferisce in maniera specifica al rischio di mancato pagamento del TFR.**

Nelle stime del CERM, il costo di integrale smobilizzo dei flussi di TFR, al netto della deducibilità ordinaria IRES degli oneri finanziari e dell'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR, raggiunge un *upper bound* di **1,6-1,7** punti percentuali di retribuzione annua lorda, rimanendone ben al di sotto, **0,4** punti percentuali, se si considerano i livelli correnti di durata di carriera del lavoratore dipendente presso uno stesso datore e di tasso di interesse bancario. La decontribuzione previdenziale

di 2,7 punti percentuali di retribuzione annua lorda sarebbe, quindi, abbondantemente capiente per inglobare le compensazioni e, in più, aggiungerebbe uno sgravio ulteriore di circa 2 punti percentuali valutato ai parametri correnti.

**L'accorpamento dei due interventi (cuneo e smobilizzo) avrebbe proprietà strutturali positive;** se ne sottolineano alcune:

- avrebbe copertura finanziaria stabile, dal momento che alla riduzione dei contributi previdenziali corrisponderebbe una riduzione delle prestazioni pensionistiche pubbliche;
- sarebbe coerente con il processo di diversificazione multipilastro del sistema pensionistico;
- sarebbe coerente con il processo di diversificazione della spesa pubblica per *welfare* (oggi e, a politiche costanti, anche in futuro eccessivamente concentrata sulle pensioni);
- solleverebbe da qualsiasi valutazione sulla selettività della riduzione del cuneo;
- creerebbe incentivi allo smobilizzo del TFR anche in capo ai datori di lavoro (per avere accesso ad una riduzione del costo del lavoro in grado di più che compensare il costo di smobilizzo);
- aumenterebbe la convenienza relativa del lavoro dipendente rispetto a quello parasubordinato;
- eviterebbe differenziazioni geografiche del costo del lavoro che, create *ex-lege* e non accompagnate da riforme strutturali dei mercati e delle Istituzioni, hanno scarsa o nulla capacità di incidere.

**I lavoratori dipendenti dovrebbero sì rinunciare ad una quota di pensione pubblica, ma in cambio di due ordini di vantaggi:**

- tassi di rendimento del capitale previdenziale superiori a quello di rivalutazione *ex-lege* del TFR;
- agevolazioni fiscali per i pilastri pensionistici privati, la cui riforma (annunciata dal Governo per il 2007) dovrebbe essere parte integrante del programma di riduzione del cuneo e di smobilizzo del TFR.

A tale proposito, si elencano nel testo alcune proposte di riforma del trattamento fiscale del risparmio previdenziale già avanzate da CERM nei mesi scorsi, miranti ad aumentare la convenienza alla diversificazione multipilastro per le più ampie platee del lavoro dipendente, mantenendo il controllo della *tax expenditure*.

**Nell'immediato, anche se la proposta avanzata allarga a tutti i lavoratori dipendenti (a tempo indeterminato e determinato) la riduzione del cuneo lato impresa, per giunta al livello (2,7 punti percentuali di retribuzione annua lorda) che la Finanziaria-2007 prevede solo per il Mezzogiorno e le Isole, le compatibilità di cassa del bilancio pubblico (la sostenibilità di breve periodo) possono essere ricercate tenendo presente che:**

- sarebbero risparmiate le voci di *tax expenditure* oggi previste a compensazione dello smobilizzo del TFR, ivi inclusi anche gli oneri connessi al fondo di garanzia per l'accesso al credito bancario delle micro e piccole imprese;
- si potrebbe equiparare l'imposizione delle future rivalutazioni del TFR a quella dei titoli di Stato (e poi successivamente al trattamento omogeneo dei redditi da capitale in discussione come proposta "Visco");
- si potrebbero diversificare i trattamenti fiscali di secondo e terzo pilastro previdenziale;
- nella riforma verso lo schema *EET* della fiscalità dei pilastri previdenziali privati, si potrebbe prevedere una moderata progressività nella imposizione dei rendimenti annuali (aliquote scaglionate, anche se tutte di favore rispetto a quella *standard* per l'imposizione dei redditi da capitale);
- infine, la platea del lavoro dipendente a cui applicare l'intervento combinato (cuneo e smobilizzo) potrebbe essere ridotta *cum granu salis*, a comprendere tutti i lavoratori rientranti nel criterio di calcolo contributivo nozionale delle pensioni pubbliche e i più giovani (con parametro da definire) rientranti nel criterio di calcolo di transizione; in questo modo, si avrebbe la sicurezza che l'intervento si focalizza sui

lavoratori che più avranno necessità di integrare la pensione pubblica e che, contemporaneamente, saranno nei prossimi anni al centro delle dinamiche occupazionali, sia di primo ingresso nel che di cambiamento del lavoro.

**Agendo sulle grandezze appena elencate e, in particolare, sull'ultima che permette una selettività ragionata, la riforma proposta può essere compatibile con i vincoli di cassa.**

Ci si augura che le considerazioni espresse possano trovare riverbero nel dibattito corrente e contribuire a migliorare le scelte di *policy*, auspicabilmente in Finanziaria (anche se spazi e tempi sembrano ormai ridottissimi) ma anche dopo. Per dare fondamenta solide ad un processo di rinnovamento strutturale del sistema economico-sociale che dovrà necessariamente continuare nel tempo, beneficiando degli effetti positivi micro e macroeconomici della trasformazione multipilastro del sistema pensionistico e della razionalizzazione del sistema impositivo.

**A mano a mano che questi effetti si dispiegheranno, sarà possibile valutare la praticabilità (sul piano finanziario e sociale) di altri interventi sul costo del lavoro e sui vari comparti della spesa pubblica. Per adesso, l'importante è "cominciare bene", riconoscendo che le riduzioni del cuneo "non sono tutte uguali".**

6 Dicembre 2006

---

**INDICE**

<b>Introduzione e piano del discorso</b>	<b>6</b>
<b>Costo del lavoro e cuneo lato impresa</b>	<b>8</b>
<b>La riduzione del cuneo in Finanziaria-2007</b>	<b>9</b>
<b>“A che titolo” l’IRAP è nel cuneo, se ... assomiglia tanto alla fiscalità generale d’impresa?</b>	<b>12</b>
<b>La riduzione del cuneo da fine a se stessa a strumento di un nuovo equilibrio</b>	<b>13</b>
<b>Una proposta</b>	<b>15</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>19</b>
<b>Note</b>	<b>21</b>

## Introduzione e piano del discorso

La Finanziaria-2007 (ancora in fase di discussione parlamentare alla chiusura di questa Nota) contiene una **riduzione del cuneo lato impresa**, cioè della differenza tra il costo del lavoro per il datore e la retribuzione lorda del lavoratore. La misura, la cui opportunità emerge chiaramente dai dati OCSE (2006), risulta però insoddisfacente sotto molteplici punti di vista (*cfr. infra*); tra questi:

- non ha copertura finanziaria strutturale;
- avviene agendo su una voce (l'IRAP) di fiscalità generale, che non rientra "a pieno titolo" nel cuneo;
- è scollegata da una visione sistemica di un nuovo equilibrio tra risorse e funzioni a carico del bilancio pubblico;
- si rivolge a tutti i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, con un distinguo per area geografica.

**In particolare, per riuscire ad essere incisiva sulle dinamiche occupazionali avrebbe dovuto selezionare meglio la platea:**

- riferirsi a tutti i lavoratori dipendenti (a tempo indeterminato e determinato), in maniera tale aumentare la convenienza relativa di questo comparto contrattuale rispetto al parasubordinato di cui si sta diffondendo uso "improprio";
- evitare la distinzione geografica *ex-lege* del costo del lavoro che, esperienza insegna, ha prodotto risultati scarsi o addirittura controproducenti (*i.e.* distorsione della percezione del costo e indebolimento della valutazione della produttività);
- all'interno del lavoro dipendente, focalizzarsi sui lavoratori relativamente più giovani (al di sotto di una certa età / anzianità contributiva), la categoria per la quale si pongono su scala maggiore i problemi di primo inserimento nel mondo del lavoro (*i new enter*) e di spostamento da un lavoro all'altro alla ricerca della collocazione migliore. **Si tratta, in termini sintetici, di prediligere un effetto di incentivo "al margine" per i datori ad assumere, rispetto ad un effetto "sullo stock" dei lavoratori già occupati.**

Alla ricerca di una nuova impostazione, alternativa a quella della Finanziaria-2007, non si può non sottolineare che è in *agenda* un'altra riforma, quella dello **smobilizzo del TFR verso i pilastri pensionistici privati con contestuali compensazioni alle imprese**, che "soffre" degli stessi limiti di quella del cuneo:

- non ha copertura finanziaria strutturale;
- non dà la necessaria importanza alla visione complessiva del nuovo equilibrio verso cui deve muoversi il sistema pensionistico all'interno del *welfare system* (*i.e.* la diversificazione multipilastro come strumento per la diversificazione tra voci di spesa *extra* pensioni);
- si rivolge indistintamente a tutto il lavoro dipendente (nelle stime di flusso, aggregato e per impresa nei vari raggruppamenti dimensionali per addetti), mentre è presumibile e logico che per i lavoratori più anziani lo smobilizzo sia avvertito con un rilievo molto minore. Avranno un tasso di

rimpiazzo della pensione pubblica rispetto all'ultima retribuzione alto (quello del vecchio sistema retributivo o quello delle prime coorti in transizione) e, allo stesso tempo, la vicinanza al pensionamento tende a rendere conveniente mantenere il tradizionale TFR (permette accesso al totale del montante, può servire per avviare un'attività di lavoro autonomo o parasubordinato da cumulare alla pensione, etc.). In altri termini, la convenienza allo smobilizzo verso investimenti più efficienti, più agevolati sul piano fiscale e più redditizi è tanto più alta quanto più lungo è l'orizzonte temporale del programma di investimento (un'intera carriera di 35-40 anni per un *new enter*); per converso, se l'orizzonte temporale è breve (al di sotto dei 10 anni o anche più corto), le rigidità e i vincoli che correttamente esistono nei piani previdenziali tendono a evidenziare gli aspetti di convenienza del tradizionale TFR.

Queste forti similitudini ci inducono a proporre un'unica riforma che permetta, nel contempo, di ridurre il cuneo lato impresa e di compensare lo smobilizzo del TFR verso la previdenza privata. Le attuali misure previste sia per il primo sia per il secondo intervento andrebbero sostituite con **una riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di 4 punti percentuali di retribuzione annua lorda che, al netto dell'IRES, produrrebbero un effetto di riduzione del costo del lavoro pari a 2,7 punti percentuali di retribuzione annua lorda**. La decontribuzione dovrebbe avere **le seguenti caratteristiche**, finalizzate a rendere l'intervento il più incisivo possibile nel rispetto delle compatibilità di cassa:

- **riguardare tutti i lavoratori dipendenti (a tempo indeterminato e determinato) rientranti nel criterio di calcolo contributivo o di transizione della pensione pubblica** (rimarrebbero esclusi i lavoratori rientranti nel vecchio criterio retributivo, cioè quelli che oggi hanno più di 30 anni di contribuzione al sistema pensionistico pubblico; è possibile discutere dell'opportunità di limitare l'intervento alla parte relativamente più giovane del gruppo in transizione);
- **essere vincolata allo smobilizzo del TFR, di cui ingloberebbe le compensazioni per il datore** (la riduzione del 2,7 per cento è più che capace per compensare il costo di smobilizzo; *cfr. infra*);
- **avere pieno effetto sui benefici pensionistici dei lavoratori in maturazione nel sistema pubblico**.

I lavoratori dovrebbero sì rinunciare ad una quota di pensione pubblica (nella sostanza, si sta proponendo un avvio di *opting-out*), ma in cambio di due ordini di vantaggi in grado di più che compensare: **tassi di rendimento sul capitale previdenziale superiori a quello *ex-lege* del TFR**; il complesso delle **agevolazioni fiscali ai pilastri privati** che andrebbero all'uopo riformate il prima possibile.

Al di là del vincolo immediato di cassa, la riforma proposta ha, a nostro giudizio, caratteristiche strutturali migliori dei due progetti che separatamente si stanno conducendo (cuneo e smobilizzo), perché deriva da uno sforzo di visione sistemica delle trasformazioni del *welfare system* e del sistema impositivo.

Ci si augura che gli spunti contenuti nella Nota possano essere di stimolo alla riflessione e di approfondimento sulle modalità con cui migliorare gli interventi strutturali sul sistema socio-economico italiano.

## 1. Costo del lavoro e cuneo lato impresa

Nel 2005 il costo del lavoro in Italia per lavoratore medio (36.011 Euro in 2005-\$PPP) è inferiore alla media OCSE (36.205), a quella UE-15 (42.317) e a quella UE-19 (37.325) [1]. Il cuneo contributivo lato impresa (*i.e.* la differenza tra il costo del lavoro e la retribuzione lorda corrisposta al lavoratore) è invece superiore alle tre medie; espresso in percentuale del costo del lavoro, il **24,9** italiano si confronta con il **15,2** dell'OCSE, il **17,8** dell'UE-15 e il **18,8** dell'UE-19.

Il cuneo fiscale e contributivo – lavoratore medio (*average worker*)

Country	Total Tax Wedge	Income tax	Social security contributions employee	employer	Labour costs
Belgium	55.4	21.4	10.7	23.3	53 581
Germany	51.8	17.3	17.3	17.3	53 278
United Kingdom	33.5	15.7	8.2	9.6	50 982
France	50.1	10.8	9.6	29.7	47 824
Austria	47.4	10.9	14.0	22.6	47 692
Luxembourg	35.3	11.1	12.3	11.9	46 531
Netherlands	38.6	9.5	19.7	9.5	45 910
Switzerland	29.5	9.6	10.0	10.0	45 191
Sweden	47.9	18.1	5.3	24.5	43 916
Norway	37.3	18.8	6.9	11.6	43 554
Finland	44.6	20.1	5.1	19.4	43 443
Japan	27.7	5.9	10.5	11.3	43 122
Korea	17.3	2.5	6.5	8.2	41 086
Australia	28.3	22.7	0.0	5.7	39 062
Denmark	41.4	30.2	10.6	0.5	38 664
Italy	45.4	13.6	6.9	24.9	36 011
Canada	31.6	14.8	6.2	10.5	34 965
Spain	39.0	10.7	4.9	23.4	34 545
Ireland	25.7	11.4	4.7	9.7	34 395
United States	29.1	14.6	7.3	7.3	34 144
Iceland	29.0	23.4	0.2	5.4	33 953
Greece	38.8	4.3	12.5	21.9	33 050
New Zealand	20.5	20.5	0.0	0.0	27 274
Portugal	36.2	8.1	8.9	19.2	24 933
Turkey	42.7	12.7	12.3	17.7	22 610
Czech Republic	43.8	8.6	9.3	25.9	20 559
Poland	43.6	5.3	21.3	17.0	19 548
Hungary	50.5	14.3	10.0	26.3	18 559
Slovak Republic	38.3	6.9	10.6	20.8	15 748
Mexico	18.2	5.6	1.4	11.2	12 031
OECD	37.3	13.3	8.8	15.2	36 205
EU-15	42.1	14.2	10.0	17.8	42 317
EU-19	42.5	13.1	10.6	18.8	37 325

contribuzione previdenziale, assicurativa, assistenziale; non è compresa l'IRAP sul costo del lavoro (esclusa anche dalla definizione di costo del lavoro - ultima colonna) [2]

fonte: OCSE (2006)

○ = incidenze più elevate dalla italiana

Per l'Italia, il cuneo lato impresa riportato dall'OCSE è dato dai contributi sociali e non comprende l'IRAP. Se questa imposta fosse compresa, il 24,9 (punti percentuali di costo del lavoro esclusa l'IRAP) diverrebbe pari a circa 28 (punti percentuali di costo del lavoro inclusa l'IRAP), allontanando ancor di più l'Italia dalle medie internazionali [2].



I dati di fonte OCSE permettono di affermare che non è improprio sollevare il problema del costo del lavoro, ma affrontandolo in maniera corretta: come necessità non di abbassarlo in termini assoluti, ma di indurne una ricomposizione, a ridurre la pressione fiscale e contributiva sulle imprese per permettere un innalzamento delle retribuzioni lorde [3]. La connessione causale, tra riduzione della pressione fiscale-contributiva e aumento delle retribuzioni, risiede nel “classico” disincentivo all’ampliamento dimensionale, all’investimento e all’assunzione di personale qualificato prodotto da alti livelli di imposizione; effetti che trovano conferma nella bassa produttività dei fattori e, quindi, anche nelle basse retribuzioni osservabili nell’attuale contesto italiano. E’ questo il circuito che la Finanziaria-2007 tenta di invertire, quando all’articolo 18 prevede una riduzione del cuneo lato impresa.

## 2. La riduzione del cuneo in Finanziaria-2007

Nella Finanziaria-2007 (ex articolo 18 “Interventi di riduzione del cuneo e ...”; ora articolo 18, “Disposizioni finanziarie e interventi in settori diversi”, comma 16; [4]) la riduzione del cuneo riguarda solo il lavoro a tempo indeterminato e avviene tramite una riduzione dell’IRAP: escludendo dalla base imponibile IRAP tutti i contributi sociali previdenziali, assicurativi e assistenziali a carico del datore. Sono previste, inoltre, deducibilità aggiuntive dalla base imponibile pari a 5/10 mila Euro *a forfait* per ogni lavoratore, a seconda della zona geografica di impiego. Prendendo a riferimento i precedenti dati di fonte OCSE, questa misura si concretizzerebbe nella riduzione del cuneo descritta nella seguente tavola: 1,5/2,0 per cento in termini costo del lavoro (inclusa l’IRAP), 2,0/2,7 per cento in termini retribuzione lorda (il costo del lavoro al netto dei contributi sociali e dell’IRAP).

### L’impatto della riduzione del cuneo del datore di lavoro in Finanziaria-2007 – per lavoratore a tempo indeterminato

	Euro 2005 (\$PPP)		descrizione
	a tempo indeterminato	a tempo indeterminato in zone svantaggiate	
costo del lavoro (esclusa IRAP)= retribuzione lorda + oneri contributivi del datore	36.011	36.011	(a)
IRAP su costo del lavoro	1.518	1.518	(b) = [(a)- oneri INAIL] *4,25%
contributi previdenziali, assicurativi, assistenziali a carico del datore	8.927	8.927	(c) = (a)*[24,9% - fondo garanzia TFR %]
deduzione aggiuntiva da base imponibile IRAP	4.250	8.500	(d) in \$PPP-2005
nuova IRAP su costo del lavoro	970	777	(e) = [(a)-oneri INAIL -(c)-(d)]*4,25%
<b>variazione dell’IRAP (1) in % del costo del lavoro</b>	<b>- 1,5%</b>	<b>- 2,0%</b>	<b>(f) = [(b)-(e)]/[(a)+(b)]</b>
<b>variazione dell’IRAP (1) in % della retribuzione annua lorda</b>	<b>- 2,0%</b>	<b>- 2,7%</b>	<b>(g) = [(b)-(e)]/[(a)-(c)]</b>

fonte: elaborazioni CERM su OCSE (2006)

(1) La variazione dell’IRAP equivale alla variazione del costo del lavoro IRAP inclusa. Si ricorda che l’IRAP non è deducibile ai fini IRES: non cambia la base imponibile IRES a seguito di variazioni del controvalore dell’IRAP. Le due imposte sono indipendenti.

Alcune precisazioni su come sono state condotte le elaborazioni a partire dai dati OCSE:

- i contributi INAIL non costituiscono base imponibile IRAP (articolo 11 del Decreto Legislativo del 15/12/1997);
- si sceglie che la deducibilità dalla base imponibile IRAP non valga sul contributo al fondo di garanzia del TFR (uno degli oneri assicurativi), visto che contemporaneamente il datore è esonerato dal pagamento di quest'ultimo a fronte dello smobilizzo del TFR verso la previdenza privata (recente Accordo Governo-Confindustria-Sindacati; *cfr. infra*);
- anche se l'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR vale sull'intera aliquota (0,2 per cento della retribuzione annua lorda), si ipotizza che avvenga soltanto sulla parte (0,15 per cento) relativa alla copertura del rischio del mancato pagamento del TFR (l'altra parte copre i rischi del mancato pagamento di altri crediti di lavoro; l'esonero dalla prima parte ha valenza strutturale, quella dalla seconda no; *cfr. infra*); di conseguenza, si sceglie di mantenere la deducibilità dalla base imponibile IRAP solo per la seconda (0,05);
- il costo del lavoro iniziale rimane quello riportato dall'OCSE, comprensivo di tutti gli oneri contributivi a carico del datore (è il *benchmark* rispetto a cui valutare le riduzioni percentuali, sia dell'intervento sul cuneo sia delle compensazioni per lo smobilizzo del TFR; *cfr. infra*);
- il fattore di conversione tra aliquote applicate al costo del lavoro e aliquote applicate alla retribuzione annua lorda è ricavato dal confronto tra "Table I.3" e "Table I.4" di OCSE (2006);
- l'aliquota media INAIL inglobata nel dato OCSE riguardante gli oneri contributivi del datore è calcolata come differenza rispetto alla somma delle voci contributive previdenziali, assicurative, assistenziali, diverse dalla INAIL, per un operaio di un'impresa industriale in senso stretto con più di 50 dipendenti (pagina 301 della "Relazione Generale sulla Situazione Economica del paese – 2006");
- anche le deducibilità aggiuntive (5 e 10 mila Euro) sono espresse in \$PPP-2005; a tal fine si utilizzano le tavole di conversione di OCSE (2006; <http://www.oecd.org/dataoecd/61/54/18598754.pdf>).

La modalità con cui la Finanziaria-2007 realizza la riduzione del cuneo lato impresa è insoddisfacente per una pluralità di ragioni, tra cui:

- **pur essendo (per definizione) un cambiamento strutturale non ha copertura strutturale:**
  - I. si fa affidamento su introiti incerti sia nel breve che nel medio-lungo termine, come quelli attesi dal contrasto di elusione/evasione (una “battaglia” troppo spesso iniziata e non conclusa) e dall’omogenizzazione delle aliquote sui redditi da capitale (cosiddetta riforma “Visco”, ancora *in itinere*);
  - II. si fa affidamento sulla riduzione dei costi della PA e delle spese di Regioni e Enti Locali, da ottenersi tramite lo strumento ancora (nonostante il passaggio dai tetti sulle singole poste di bilancio ai tetti sui saldi, contenuto nella Finanziaria-2007) troppo “meccanicistico” e animato da pure finalità contenitive (senza microfondazioni e senza possibilità di programmazione);
  - III. si fa affidamento (anche se non è possibile affermarlo perché EUROSTAT “è in ascolto” ...) sulle entrate “improprie” che potrebbero arrivare dallo smobilizzo forzato del TFR dalle imprese con più di 50 addetti verso il fondo infrastrutture (con il *bypass* dell’INPS) [5];
  - IV. infine, per tutto quanto non coperto da queste voci (sia in fase di previsione che di consuntivo), si fa riferimento alla fiscalità generale [6];
- **la mancanza di copertura strutturale è tanto più grave perché l’IRAP è la principale fonte di finanziamento del SSN;** senza una visione sistemica, si interferisce con la dinamica di un comparto della spesa pubblica per *welfare* (il secondo più importante dopo le pensioni) da anni al centro di una profonda riorganizzazione (è il banco di prova del federalismo italiano), e ancora alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra risorse spendibili, prestazioni offerte e efficienza/efficacia degli operatori (pubblici e privati) che le erogano [7];
- **da ultimo, ma qui si entra in una ben nota diatriba, l’IRAP è davvero parte del cuneo?.**

### 3. “A che titolo” l’IRAP è nel cuneo, se ... assomiglia tanto alla fiscalità generale di impresa?

Si è consapevoli di “metter dito” in una lunga diatriba; ma in situazioni come quella odierna, in cui si presentano necessarie riforme ad ampio raggio nel sistema impositivo, nel *welfare system*, nel funzionamento di vari ambiti dell’economia pubblica e privata (rapporti Stato-Regioni, mercato del lavoro, etc.), è fondamentale interrogarsi sulla effettiva natura delle grandezze economiche. Fondamentale per progettare riforme organiche, che per ogni variazione di risorse del bilancio pubblico responsabilmente individuino variazioni delle prestazioni a carico dello stesso bilancio.

**I contributi sociali (previdenziali, assicurativi, assistenziali) sono sicuramente voci del cuneo. Essi hanno una duplice caratteristica:**

- sono direttamente e univocamente collegati alla retribuzione lorda del lavoratore dipendente (la base imponibile è data dalla sola retribuzione lorda);
- sono esplicitamente previsti a finanziamento di prestazioni a favore del lavoratore (sia quando queste hanno natura certa e sono interamente appropriabili dal lavoratore, come nel caso delle pensioni; sia quando hanno natura assicurativa-assistenziale e, quindi, sono subordinate all’evento/bisogno).

**L’IRAP condivide queste due caratteristiche? La risposta, dal nostro punto di vista, è no:**

- la sua base imponibile comprende altre voci diverse dal costo del lavoro (ad esempio, tutte le voci classificabili nel valore della produzione, di cui al primo comma, lettere *a*) dell’articolo 2.425 del Codice Civile, che concorrono a definire la voce “ricavi” e la voce “profitti ante imposte” del conto economico; *cfr. infra*, nota alla prossima tavola);
- il gettito, anche quello riferibile al costo del personale, non finanzia prestazioni destinate alla cerchia degli stessi lavoratori; è dedicato al finanziamento del nostro sistema sanitario universale ed è, quindi, pienamente assimilabile al gettito della fiscalità generale.

**La natura sostanziale dell’IRAP è questa.** Se la logica con cui la si inserisce nel cuneo perché il costo del lavoro rientra nella sua base imponibile fosse portata alle estreme conseguenze, si dovrebbe dedurre che anche l’IRES è nel cuneo, perché l’assunzione di un lavoratore dipendente in più si traduce in un incremento di produzione (la normalità dei casi in cui la produttività dei fattori è positiva), e quindi ne aumenta la base imponibile. Tutta la fiscalità d’impresa, se troppo pesante e disegnata malamente, può sprigionare effetti distorsivi e disincentivanti nell’utilizzo dei fattori. Il solo fatto che l’IRAP discrimini tra costo del lavoro (inserito nella base imponibile) e altri costi (incluso il costo del capitale, fuori dalla base imponibile) non è ragione sufficiente per includerla *de facto* nel cuneo. Dovrebbe indurre, invece, ad un ripensamento sulle caratteristiche dell’imposta.

Ci sembra che questa base “metodologica” sia imprescindibile per dare impostazione strutturale alla riforma del cuneo (ma più in generale a tutte le riforme). Se non si ha chiara la natura di una voce di entrata e la sua funzione, come si può modificarla sotto il vincolo (di

bilancio pubblico ma anche di governo del sistema economico-sociale) di costruire un nuovo, auspicabilmente migliore, equilibrio tra risorse disponibili e funzioni?

#### **4. La riduzione del cuneo da fine a se stessa a strumento di un nuovo equilibrio**

**Se si adotta il punto di vista strutturale appena descritto, la riduzione del cuneo in Finanziaria-2007 appare nella sua inconsistenza:**

- è direttamente riduzione della fiscalità generale che fa appello, per il suo finanziamento, alla stessa fiscalità generale (un circuito vizioso);
- è “fine a se stessa”, isolata, sconnessa da qualsivoglia progetto di riforma strutturale mirante a migliorare l’equilibrio tra risorse e impieghi sia nella sfera pubblica sia in quella privata.

**Posta in questi termini, la riduzione del cuneo è un intervento** (tutto sommato limitato, 1,5-2,0 p.p. di costo del lavoro; *cfr.* tavola *supra*) **di tipo *supply-side***: spera in una risposta positiva dal lato dell’offerta, che più che compensi la riduzione delle entrate. Ma è molto difficile che questa risposta possa giungere, perché l’alleggerimento fiscale avviene in un contesto in cui languono riforme strutturali sia per l’apertura al mercato e a alla concorrenza di vari ambiti del sistema produttivo [8], sia per il rinnovamento del *welfare system* [9]. In queste condizioni, la riduzione del cuneo non è una riforma; è un alleggerimento dei costi delle imprese che ha scarse probabilità di indurre cambiamenti nelle scelte e nei comportamenti degli operatori privati.

**Come sarebbe possibile trasformare la riduzione del cuneo da “fine a se stessa” e senza copertura finanziaria a “tassello” di un programma di *policy* più ampio, capace di una visione organica dell’equilibrio del sistema economico-sociale?.**

**Una connessione strutturale, tanto “naturale” quanto sottaciuta nel dibattito corrente, è quella con la riforma multipilastro del sistema pensionistico e lo smobilizzo del TFR.** Sono due punti ormai da tempo nell’*agenda* programmatica, che però si stenta a concretizzare in effettive azioni di *policy*. La diversificazione multipilastro è funzionale non solo a consolidare le Finanze Pubbliche, ma anche a creare le condizioni per la diversificazione della spesa pubblica per il *welfare*, sinora “monopolizzata” dalle pensioni e povera di prestazioni assicurative e assistenziali per il singolo e per la famiglia (*i.e.* maternità, malattia, sostegno del nucleo familiare, disoccupazione, etc.) [10]. L’utilizzo del TFR a finanziamento della previdenza privata è, a sua volta, importante perché si tratta di un flusso di risparmio consistente (il 6,91 per cento della retribuzione annua lorda), con finalità parzialmente sovrapposte a quelle previdenziali e sinora non gestito in modo tale da massimizzarne i rendimenti per i lavoratori-investitori (ovviamente, sugli opportuni orizzonti temporali e con il vincolo di contenimento del rischio proprio della natura previdenziale).

**Per compensare le imprese della perdita del TFR si sono approntate agevolazioni che non hanno natura strutturale** (*cfr.* il recente Accordo tra Governo-Confindustria e Sindacati), nonostante lo smobilizzo e la diversificazione multipilastro costituiscano importanti trasformazioni strutturali. Per una descrizione delle agevolazioni e una argomentazione della loro non strutturalità [11], si rimanda ai vari lavori in tema condotti da CERM e disponibili su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it). In questa sede si sottolinea, in particolare, un aspetto:

tra le agevolazioni compare anche l'esonero dalla contribuzione alla GPT dell'INPS, che è la Gestione incaricata di erogare prestazioni assicurative e assistenziali. Si utilizzano, come fossero liberamente disponibili, risorse dedicate a finanziare prestazioni sociali che invece andrebbero aumentate in termini sia quantitativi sia qualitativi (possibilmente estese alla cittadinanza).

**Effetti indesiderati delle riforme "a compartimenti stagni", che non guardano al sistema economico-sociale come a un corpo organico e interdipendente.**

**Riduzione del cuneo per le imprese, compensazione dello smobilizzo del TFR e diversificazione della spesa pubblica per il *welfare* si "richiamano" a vicenda:**

- sono tre trasformazioni strutturali alla ricerca di copertura altrettanto strutturale;
- riguardano gli stessi soggetti: lavoratori, imprese, Erario;
- riguardano, soprattutto, le stesse funzioni: la ricerca di un equilibrio diverso e migliore nelle modalità con cui pubblico e privato concorrono a finanziare le prestazioni previdenziali, come presupposto, da un lato, di un rafforzamento del finanziamento pubblico alle prestazioni assicurative e assistenziali [12] e, dall'altro, di una razionalizzazione della fiscalità di impresa.

Non ci si dilunga, in questa sede, sulle proprietà positive, statiche e dinamiche, di sistemi pensionistici diversificati tra pubblico e privato, tra finanziamento a ripartizione e a capitalizzazione reale (le regole "Dini" del sistema pubblico applicano una capitalizzazione nozionale) [13]. **Quella della diversificazione tra pilastri, della diversificazione tra capitoli di *welfare* e dello smobilizzo del TFR è una scelta già fatta e più volte annunciata a livello politico (è quanto anche l'attuale Governo formalmente dichiara): manca una sua "strutturazione" che ne renda possibile il passaggio dall'*agenda* programmatica all'implementazione.**

## 5. Una proposta

Si propone di modificare l'attuale riduzione del cuneo e le agevolazioni già previste per lo smobilizzo del TFR, sostituendole con il seguente programma che riguarda tutti i lavoratori dipendenti, a tempo indeterminato e determinato, rientranti nel criterio di calcolo contributivo ("Dini") o di transizione della pensione pubblica. Il programma prevede di:

*tre punti di policy*

- ridurre il cuneo agendo sulla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, con effetto sull'ammontare delle prestazioni pensionistiche in maturazione per il lavoratore;
- utilizzare tale riduzione a definitiva compensazione degli oneri di smobilizzo del TFR;
- riformare l'imposizione dei pilastri privati verso schemi di tipo *EET* (esenzione-esenzione-tassazione); le agevolazioni fiscali dovrebbero premiare la scelta di dedicare il TFR alla previdenza integrativa e quindi concorrere direttamente alla formazione delle pensioni private [14].

*un esempio del mancato coordinam.*

Nelle stime più volte presentate da CERM, il costo di integrale smobilizzo dei flussi TFR, al netto della sola deducibilità ordinaria degli oneri finanziari ai fini IRES, conta al massimo per 1,7-1,8 punti percentuali di retribuzione annua lorda, rimanendo anzi molto al di sotto (0,5) nello scenario con lunghezza della carriera del lavoratore presso lo stesso datore e tasso di interesse sui prestiti bancari allineati ai livelli medi correnti [15]. Se si sottrae l'unica compensazione attualmente prevista e dotata di valenza strutturale, cioè l'esonero dal contributo al fondo di garanzia del TFR per la quota che si riferisce strettamente al TFR (0,15 che, al netto dell'effetto IRES, diviene 0,1), il costo di smobilizzo può raggiungere un *upper bound* di 1,6-1,7 punti percentuali; nello scenario corrente, invece, diviene dell'ordine dello 0,4. **Si sottolinea, nuovamente, come una delle conseguenze del mancato coordinamento della riduzione del cuneo con la compensazione dei costi di smobilizzo del TFR si rinverga nel fatto che sia l'una che l'altra considerano il contributo al fondo di garanzia del TFR: invece, nella misura in cui il datore è esonerato dal versamento (a compensazione del costo di smobilizzo), il contributo cessa di esistere e non può più essere deducibile dalla base imponibile IRAP.**

*la proposta*

\*\*\*

Si potrebbe prevedere una riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di **4 punti percentuali di retribuzione annua lorda per ogni lavoratore dipendente, a tempo indeterminato e determinato, rientrante nelle regole contributive o di transizione per il calcolo della pensione pubblica, senza alcuna distinzione di zona geografica.** Rimarrebbero esclusi, quindi, i lavoratori rientranti integralmente nel vecchio criterio di calcolo retributivo (quelli con più di 30 anni di contribuzione nel 2007). **Al netto dell'effetto sulla base imponibile IRES (che aumenta), la riduzione è pari a circa 2,7 punti percentuali di retribuzione annua lorda,** un valore allineato a quello già previsto, per altre vie, dalla Finanziaria-2007 per le imprese collocate in aree disagiate (*cf.* tavola precedente, ultima riga).



**Effetto della decontribuzione previdenziale a favore del datore per 4 punti percentuali di retribuzione annua lorda del dipendente, a tempo indeterminato o determinato**

	% di retribuzione annua lorda	descrizione
decontribuzione previdenziale a favore del datore (minori contributi all'INPS)	- 4,00%	(a)
al netto dell'IRES (la base imponibile IRES si amplia e sconta l'aliquota del 33%)	- 2,68%	(b) = (a) * (1 - 33%)

proposta CERM di intervento sul cuneo; cfr. *infra*

**Nota:** La base imponibile dell'IRAP non cambia, perché una diminuzione dei contributi previdenziali si sostanzia in uno spostamento dalla voce "costo del lavoro" alla voce "profitti ante imposte", entrambe componenti della base imponibile (cfr. articolo 5 del Decreto Legislativo del 15/12/1997 e successive modificazioni e integrazioni, e articolo 2.425 del Codice Civile, lettera a) e lettera b)). La base imponibile IRAP è data dai ricavi (R) meno i costi di produzione inclusivi di quelli del personale (C) più i costi del personale (Cp), cioè: "profitti ante imposte" (R-C) più costo del personale (Cp). La riduzione di (Cp) si accompagna ad una equivalente riduzione di (C) lasciando la base imponibile invariata. Per inciso, non avviene la stessa cosa se si decide di rendere deducibili dalla base imponibile gli oneri sociali a carico del datore: questa scelta, compiuta dalla Finanziaria-2007, equivale a spostare alcune voci di costo contenute in (Cp) dentro (C), con ciò riducendo base imponibile e d imposta.

**La riduzione avverrebbe con la precisazione che nei 2,7 p.p. è compresa la compensazione del costo di integrale smobilizzo del TFR. Dal "bundling" delle due cose (cuneo e compensazione per smobilizzo) deriverebbero direttamente alcune interessanti proprietà:**

*vantaggi di inglobare nel cuneo le compensaz.*

- solleverebbe da qualsiasi valutazione circa la selettività della riduzione del cuneo (altra lunga diatriba che ha occupato spazio nel dibattito di *policy*); la riduzione si rivolgerebbe a tutte le imprese per ogni loro lavoratore dipendente che scegliesse di smobilizzare il TFR; il fattore di "selettività" diverrebbe questo (e anche a buona ragione, vista l'importanza che ha nei progetti di riforma);
- poiché la riduzione più che compenserebbe il costo di smobilizzo (rimanendo condizionata allo smobilizzo), essa offrirebbe incentivi alle imprese (soprattutto le micro e le piccole dove il fenomeno è più facile che si manifesti) a non fare "ostruzionismo" nei confronti dei dipendenti, per scoraggiare lo smobilizzo (che rimarrebbe comunque sempre volontario); anzi, le imprese avrebbero incentivi esattamente opposti;
- aumenterebbe la convenienza relativa alle assunzioni con contratto da lavoro dipendente rispetto a quelle con contratto da lavoro di tipo parasubordinato.

**La riduzione dei contributi previdenziali avvierebbe un primo prudente *opting-out* dal sistema pensionistico pubblico:** ad una minor contribuzione al primo pilastro corrisponderebbe, infatti, un aumento della contribuzione (con il flusso TFR) ai pilastri privati. Si avvierebbe, quindi, quel processo di diversificazione multipilastro che è condizione necessaria per diminuire il peso delle pensioni nella spesa pubblica per *welfare* e aprire spazi per il finanziamento delle prestazioni assicurative e assistenziali.

La circoscrizione dell'intervento ai lavoratori dipendenti con regole di calcolo della pensione pubblica contributive o di transizione risponde all'esigenza di non "disperderne" l'efficacia e la forza incentivante, rispettando il vincolo delle possibilità di bilancio pubblico. Del resto, è necessario osservare che, da un lato, sono questi i lavoratori che hanno maggiormente bisogno di integrare la pensione pubblica con una privata e, dall'altro, sono sempre questi i lavoratori per cui si pone o il problema del primo ingresso nel mondo del lavoro, o quello del possibile cambiamento per una crescita di carriera o una ricollocazione



professionale. Per converso, per i lavoratori rientranti nel vecchio criterio di calcolo retributivo (*ante* "Dini") che hanno oggi una anzianità contributiva pari o superiore a 30 anni: (a) le vecchie "generose" pensioni pubbliche non pongono un vero problema di integrazione con il pilastro privato; (b) di conseguenza, è anche di molto minor rilievo il tema dello smobilizzo del TFR (chi tra i lavoratori anziani può realisticamente volerlo smobilizzare?); (c) inoltre, anche i problemi di (re)inserimento e dinamica lavorativa, laddove si presentano, hanno natura diversa rispetto a quanto accade nelle coorti più giovani, ed è anche opinabile che un lavoratore con più di 50-55 anni possa essere riassunto o cambiare lavoro grazie all'intervento sul cuneo.

**Sulla base di queste considerazioni, si ritiene che sia più utile utilizzare il cuneo come strumento selettivo per favorire l'occupabilità dei *new enter* o dei lavoratori giovani / non anziani in movimento sul mercato del lavoro, focalizzandolo su queste due categorie. In modo da privilegiare l'effetto "marginale" sulle scelte delle imprese in termini di nuova occupazione e di *turnover* dell'occupazione; piuttosto che l'effetto "sullo stock" degli anziani già occupati, che riduce sì anch'esso i costi del lavoro ma con effetti dinamici meno virtuosi.**

**A nostro giudizio, un intervento siffatto avrebbe anche altre tre caratteristiche positive:**

- rafforzerebbe gli incentivi allo smobilizzo del TFR senza distinzione tra lavoratori a tempo indeterminato e determinato; sarebbe una distinzione artificiosa e dannosa, dal momento che le due modalità contrattuali sono spesso in sequenza (più raramente si alternano) lungo una stessa carriera lavorativa, mentre deve essere consentita continuità nell'investimento previdenziale. Inoltre, le contribuzioni ai pilastri privati nei primi anni di lavoro, durante i quali è più facile che il rapporto di lavoro sia a tempo determinato, sono anche quelle che maggiormente partecipano alla accumulazione del capitale e, quindi, maggiormente concorrono alla formazione dei benefici finali;
- rispetto al cuneo previsto in Finanziaria-2007, il rilievo cadrebbe sulla distinzione tra contratti di lavoro dipendente (a tempo indeterminato e determinato) e contratti di lavoro parasubordinato. E' quest'ultima, infatti, la categoria di cui è necessario correggere l'uso "improprio" (non è una critica alla "Legge Biagi" ma alla sua applicazione distorta), e che entra in concorrenza non con l'impiego a tempo indeterminato ma con quello a tempo determinato (quella più "vicina");
- rispetto alla Finanziaria-2007, infine, si supererebbe la distinzione tra aree geografiche. Non è differenziando *ex-lege* il costo del fattore lavoro che si può impostare una proficua politica territoriale, le esperienze passate lo testimoniano: **assieme alla riduzione del costo della risorsa umana, viene indebolita anche la capacità di valutarne il valore e la produttività.** Piuttosto, si dovrebbe intervenire sui tanti nodi strutturali che ancora mantengono alto e sperequato il costo di accesso agli altri fattori produttivi: (a) politiche pro-concorrenziali nei settori delle *utilities* e nel settore bancario-finanziario; (b) politiche per l'efficienza della PA; (b) **politiche per l'efficienza degli Enti Locali, in assenza delle quali la fiscalità locale, tra cui rientra la maggiorazione dell'aliquota IRAP, è a rischio di essere utilizzata come *extrema ratio* che annulla l'effetto delle**

altri vantaggi  
....

**riduzioni della fiscalità nazionale (sia quella personale sia quella delle imprese).**

**I lavoratori, dal canto loro, dovrebbero sì rinunciare ad una quota di pensione pubblica, ma in cambio di due ordini di vantaggi in grado di più che compensare:**

- **tassi di rendimento del capitale previdenziale superiori a quello di rivalutazione *ex-lege* del TFR;** sugli orizzonti temporali propri della previdenza i confronti tra rendimenti netti evidenziano in maniera marcata l'inefficienza del TFR [16];
- **le agevolazioni fiscali,** il cui disegno deve essere rivisto (è nell'*agenda* del Governo per il 2007) per bilanciare il loro rafforzamento con l'obiettivo del contenimento della *tax-expenditure*, e per rimuovere la regressività introdotta dall'ultima riforma "Maroni-Tremonti". Su questo specifico punto CERM ha più volte presentato proposte concrete: (a) adozione di uno schema il più possibile vicino all'*EET*; (b) ripristino della detraibilità dei contributi del lavoratore (diversi dal TFR) in luogo dell'attuale deducibilità; (c) ripristino dell'assoggettamento a imposizione personale progressiva delle pensioni private (al netto dei rendimenti già eventualmente tassati); (d) equiparazione del trattamento fiscale del TFR a quello dei titoli di Stato; (e) differenziazione del trattamento fiscale di secondo e terzo pilastro; (f) introduzione di uno scaglionamento di aliquote per l'imposizione dei rendimenti annuali, tutte agevolate rispetto alla imposizione normale dei redditi da capitale, ma realizzanti un leggera progressività che permetterebbe di rafforzare gli incentivi per le ampie platee dei redditi medio bassi rispettando le compatibilità di bilancio [14].

vantaggi  
per il  
lavoratore

**Si ritiene che un progetto riformista che sposi in tutte le sue parti questa proposta soddisfi le esigenze che si sono sinteticamente espone in questo scritto:**

- la strutturalità delle modifiche sia nei flussi di entrata nel bilancio pubblico sia nelle funzioni che quei flussi finanziano;
- la riduzione del cuneo del datore di lavoro tramite decontribuzione previdenziale, agendo su una voce di costo che è a tutti gli effetti nel cuneo (non è fiscalità generale);
- la coerenza tra la decontribuzione previdenziale con effetto sugli assegni pensionistici e la necessità di ridurre la spesa pensionistica per diversificare la spesa pubblica per *welfare*;
- la coerenza tra la compensazione del costo di smobilizzo del TFR tramite decontribuzione previdenziale e la necessità di non indebolire i finanziamenti alle prestazioni assicurative e assistenziali (la GPT dell'INPS), che al contrario andrebbero rafforzati;
- la piena valorizzazione del TFR nei programmi di investimento previdenziale, in modo da più che compensare la riduzione delle pensioni pubbliche con pensioni private frutto sia dei più alti rendimenti (rispetto alla rivalutazione del tradizionale TFR) sia delle agevolazioni fiscali opportunamente disegnate;
- l'omogeneità di trattamento delle imprese; è, infatti, superata la distinzione territoriale;

coerenza  
"interna"  
ed  
"esterna"

- l'omogeneità di trattamento di lavoratori dipendenti; è, infatti, superata la distinzione tra tempo indeterminato e tempo determinato, per seguire due più logiche e più urgenti distinzioni: *(a)* tra lavoro dipendente e lavoro parasubordinato; *(b)* e tra lavoratori più giovani (rientranti nel criterio di calcolo contributivo o di transizione della pensione pubblica) e lavoratori più anziani (rientranti nel vecchio criterio di calcolo retributivo). **Sono, infatti, queste le distinzioni che individuano la platea di lavoratori per i quali si stanno manifestando, nel contempo, sia problemi di ingresso e spostamento nel mercato del lavoro, sia problemi di costituzione di pensioni adeguate per la quiescenza.**

## 6. Conclusioni

Ci sembra che la proposta avanzata possa costituire un buon punto di partenza per un processo di riforma che dovrà necessariamente svolgersi in un arco di tempo.

**Nell'immediato**, se ben disegnata e coordinata, la proposta può richiedere uno sforzo finanziario (in termini di compatibilità di cassa) non superiore a quello previsto in Finanziaria-2007:

- se da un lato si estende potenzialmente a tutte le imprese e a tutti i lavoratori dipendenti la riduzione del costo del lavoro di 2,7 punti percentuali di retribuzione annua lorda ...
- ... dall'altro lato, l'intervento è circoscritto ai lavoratori rientranti nel criterio di calcolo contributivo o di transizione della pensione pubblica;
- inoltre, la riduzione è condizionata allo smobilizzo del TFR e permette di risparmiare la *tax expenditure* connessa alle agevolazioni attualmente previste a compensazione dello stesso smobilizzo (la deducibilità aggiuntiva IRES-IRAP del 4/6 per cento del flusso smobilizzato; l'esonero dai contributi del datore alla GPT dell'INPS; gli oneri connessi al fondo di garanzia pubblica sui prestiti bancari alle micro e piccole imprese; lo 0,05 per cento di contribuzione al fondo di garanzia del TFR, parte dell'aliquota complessiva dello 0,2 per cento, sul quale a nostro giudizio non può valere l'esonero [11]);
- nella ricerca di equilibri nelle immediate disponibilità di cassa potrebbero rivelarsi importanti le due proposte CERM di equiparare il trattamento delle rivalutazioni del TFR a quello dei rendimenti dei titoli di Stato, e di differenziare i trattamenti fiscali di secondo e terzo pilastro (esistono, a nostro avviso, *ratio* economico-giuridiche per poter agire in questa direzione [14]);
- inoltre, lo spostamento verso lo schema *EET* potrebbe avvenire gradualmente, proprio per tenere in debita considerazione le esigenze di cassa. Ferma la necessità di rivedere da subito l'imposizione sui benefici (per rimuoverne la regressività), la riduzione dell'imposizione sui rendimenti annuali potrebbe avvenire per fasi (dall'11 per cento attuale, al 10, all'8, al 6 etc. etc. nell'arco di una decade), e anche prevedere uno scaglionamento di aliquote; l'importante è che questo programma sia

espresso chiaramente e diventi irrevocabile, per dare trasparenza e certezza alle regole;

- infine, un'altra via per adeguare la riforma alle disponibilità di cassa può essere quella di non applicarla a tutti i lavoratori compresi nel criterio di calcolo di transizione della pensione pubblica, ma soltanto alla loro porzione più giovane, a partire da una anzianità contributiva da definire. Il gruppo dei lavoratori più anziani in transizione, infatti, condivide gran parte delle caratteristiche di quelli rientranti per intero nel vecchio criterio di calcolo retributivo: tassi di rimpiazzo pensione/retribuzione elevati, situazione occupazionale ormai stabilizzata, scarsi incentivi a smobilizzare il TFR. Non sembra, quindi, che una soluzione di questo genere possa nascondere discriminazioni eccessive tra lavoratori.

**Nel medio-lungo periodo**, invece, la proposta ha caratteristiche sicuramente migliori di quelle dell'intervento sul cuneo in Finanziaria-2007 e dell'*agenda* per la previdenza privata annunciata dal Governo: queste caratteristiche derivano dalla visione sistemica e lungimirante (un nuovo equilibrio) che la proposta tenta di sviluppare e che, allo stato attuale, manca sia all'intervento sul cuneo che all'*agenda* per la previdenza privata.

Ci si augura che le considerazioni espresse possano trovare riverbero nel dibattito corrente e contribuire a migliorare le scelte di *policy*, auspicabilmente in Finanziaria (anche se spazi e tempi sembrano ormai ridottissimi) ma anche dopo. Per dare fondamenta solide ad un processo di rinnovamento strutturale del sistema economico-sociale che dovrà necessariamente continuare nel tempo, beneficiando degli effetti positivi micro e macroeconomici della trasformazione multipilastro del sistema pensionistico e della razionalizzazione del sistema impositivo.

A mano a mano che questi effetti si dispiegheranno, sarà possibile valutare la praticabilità (sul piano finanziario e sociale) di altri interventi sul costo del lavoro e sui vari comparti della spesa pubblica. **Per adesso, l'importante è "cominciare bene", riconoscendo che le riduzioni del cuneo "non sono tutte uguali".**

## Note

[1] OECD (2006), "Taxing wages".

[2] Cfr. "Table I.3" a pagina 17 di "Taxing wages": il costo del lavoro inclusivo dell'IRAP è pari a  $36.011 * (1+4,25\%) = 37.541,41$ .

A dimostrazione che l'IRAP non è considerata da OCSE: il 24,9%, riferito alla retribuzione annua lorda (invece che al costo del lavoro), è pari a 33,1%, che è il livello medio onnicomprensivo di oneri contributivi a carico del datore (previdenziali, assicurativi, assistenziali, INAIL incluso). Il passaggio da percentuali del costo del lavoro a percentuali della retribuzione lorda avviene confrontando "Table I.3" e "Table I.4": in particolare, il fattore è calcolato rapportando l'incidenza degli oneri contributivi del lavoratore sulla retribuzione lorda (9,19) all'incidenza degli stessi sul costo del lavoro (il fattore di conversione è pari a 1,33).

Ulteriore dimostrazione arriva dal fatto che, se alla retribuzione annua lorda riportata da OCSE in "Table I.4" si applica l'aliquota di contribuzione sociale del datore (33,1%), si ottiene esattamente il costo del lavoro in "Table I.3".

Infine, nell'appendice metodologica di OCSE (2006), tra le voci prese in considerazione per il calcolo del cuneo (*wedge*) compare soltanto la contribuzione sociale a carico del datore (*alinea* 13, pagg. 250-251).

Il 24,9% della tavola OCSE, se espresso in percentuale del costo del lavoro inclusivo di IRAP, diviene 23,9%; mentre l'aliquota IRAP, 4,25% del costo del lavoro non inclusivo di IRAP, se espressa in percentuale del costo del lavoro inclusivo di IRAP, diviene 4,08%. E', quindi, possibile affermare che, se si aggiungesse l'IRAP ai dati OCSE, il cuneo lato impresa diverrebbe pari a circa il 28 per cento del costo del lavoro inclusivo di IRAP.

[3] Si prescinde, in questa sede, da considerazioni riguardanti il cuneo fiscale e contributivo lato lavoratore.

[4] Cfr.: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/finanziaria\\_2007/doc/AS\\_1183.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/finanziaria_2007/doc/AS_1183.pdf).

[5] Cfr. "Cuneo fiscale, riforma delle pensioni, smobilizzo del TFR, compensazioni alle imprese", su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it).

[6] Creando possibili condizioni di contrasto tra la fiscalità d'impresa e la fiscalità personale.

[7] A dimostrazione di come l'intervento sull'IRAP modifichi gli equilibri del sistema sanitario, la Finanziaria-2007 si premura (allo stesso articolo 18, comma 20) di neutralizzare l'effetto della riduzione di base imponibile IRAP per quelle Regioni per le quali, a copertura della sovrappeso sanitaria-farmaceutica pubblica, scatti la maggiorazione automatica delle addizionali regionali dell'aliquota IRAP. A queste Regioni sono riconosciuti, per il triennio 2007-2009, trasferimenti dallo Stato pari rispettivamente a 89,81, 179, 191,94 milioni di Euro. E per il dopo? Si deve desumere che il finanziamento del cuneo avviene sottraendo risorse alla sanità?. Si deve presumere che, proprio mentre si sta faticando a rendere le Regioni pienamente responsabili del loro vincolo di bilancio, si indebolisce la leva fiscale cui possono autonomamente ricorrere?

[8] Cfr. per esempio "Oltre il decreto 'Bersani' - le liberalizzazioni/privatizzazioni in sospenso", su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it).

[9] Cfr. per esempio "Spesa pensionistica e sanitaria - tra risanamento dei conti pubblici e qualità della spesa", relazione di Fabio Pammolli al convegno tenuto in Confindustria in data 22 Settembre 2006 (su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)).

[10] A *policy* invariata il peso eccessivo della spesa per pensioni sulla spesa totale per *welfare* si conferma nel lungo periodo, al 2050, anche dopo il passaggio a regime della riforma "Dini" che ha trasformato il sistema pensionistico pubblico da retributivo a ripartizione in contributivo nozionale a ripartizione. Cfr. ultima *release* delle proiezioni di lungo termine del gruppo di Lavoro sull'Invecchiamento della Popolazione di ECOFIN.

[11] Come riferimento sintetico cfr.: "Smobilizzo del TFR e *opting-out*: una proposta strutturale", <http://www.cermlab.it/documents/Smobilizzo%20del%20TFR%20e%20opting-out.pdf>, nonché il già citato "Cuneo fiscale, riforma delle pensioni, smobilizzo del TFR, compensazioni alle imprese". Se si esclude l'esonero dal versamento al fondo di garanzia del TFR (nella misura in cui lo stesso TFR va ad esaurimento), le altre due voci previste non hanno piena valenza strutturale: non l'esonero dai contributi alla GPT dell'INPS, che eroga proprio quelle prestazioni assicurative-assistenziali che anzi andrebbero rafforzate e svincolate dal rapporto di lavoro (estese alla cittadinanza); non la deducibilità aggiuntiva ai fini IRES-IRAP, che rimanda all'*extrema-ratio* della fiscalità generale rinunciando a creare un nuovo equilibrio tra le funzioni di competenza del pubblico e le risorse a loro finanziamento; non le garanzie pubbliche sui prestiti delle banche alle imprese micro-piccole (quelle al di sotto di 50 addetti), che non possono durare *ad infinitum* (che riforma sarebbe?).

A dire il vero, anche l'esonero dalla contribuzione al fondo di garanzia non ha piena valenza strutturale. Nella misura in cui l'istituto del TFR viene superato (*i.e.* gli accantonamenti smobilizzati), viene meno anche la funzione del relativo fondo di garanzia. In questo senso, l'agevolazione all'impresa consistente nell'esonero dalla parte del contributo al fondo di garanzia (0,15% della retribuzione annua lorda) che tutela contro il mancato pagamento del TFR è valida e strutturale. Il fondo di garanzia, tuttavia, ha sinora tutelato anche contro il rischio che il datore di lavoro non onorasse altri crediti del lavoratore diversi dal capitale del TFR: una estensione delle funzioni del fondo

di garanzia avvenuta nel 1992 e finanziata annualmente con un contributo a carico del datore pari allo 0,05% della retribuzione annua lorda. Il recente accordo Governo-Confindustria-Sindacati (23 Ottobre *u.s.*), per potenziare le agevolazioni alle imprese che perdono gli accantonamenti, ha esteso l'esonero contributivo anche a questo 0,05%. Con ciò ha, a nostro avviso, indebolito la strutturalità di questa agevolazione, perché ha sottratto risorse ad una finalità che rimarrà viva, senza individuare fonti di finanziamento sostitutive.

[12] Cioè quelle prestazioni che, per loro natura, possono essere fornite più facilmente o addirittura esclusivamente dal pubblico.

[13] Diversificazione del rischio per il lavoratore (un "portafoglio" previdenziale in luogo di un unico *asset* previdenziale), riduzione degli effetti distorsivi delle aliquote contributive (soprattutto in un contesto di invecchiamento della popolazione), allocazione efficiente del risparmio di lungo termine. Soprattutto, nelle valutazioni delle *performance* relative dei vari sistemi pensionistici, si dovrebbe riconoscere che il tasso di crescita del PIL (quello al quale avviene la capitalizzazione nozionale all'interno delle regole "Dini") non è indipendente dalla riforma di un comparto di spesa pubblica così importante come quello delle pensioni. La distinzione, che molti operano, tra vantaggi macroeconomici e vantaggi microeconomici del passaggio al *multipillar* ci sembra errata e fuorviante.

[14] Cfr. "Fiscalità della previdenza privata e adeguatezza delle pensioni", *OpEd* su [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it). Cfr. anche "Incentivazione della previdenza privata e contenimento della tax expenditure", Nota CERM n. 5/04.

[15] Cfr. "Quanto costa lo smobilizzo del TFR?", <http://www.cermlab.it/documents/NotaCERM2-06.pdf>.

[16] Cfr. presentazione del Prof. Mauro Marè al convegno Mefop in data 4 Dicembre 2006: <http://www.mefop.it/articolo.php?id=1011>, slide nn. 27-29. Cfr. anche "Relazione Annuale COVIP - 2005" (pagg. 164-169), "Relazione Annuale COVIP - 2004" (pagg. 85-98 e 199-204; in particolare la sezione sui rendimenti pluriennali) e "Relazione Annuale COVIP - 2003" (pagg. 130-135).

6 Dicembre 2006

**CERM** - *Competitività, Regolazione, Mercati*  
Via G. Poli n. 29  
00187 ROMA, Italy  
Tel.: 06 - 69.19.09.42  
Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)  
[cermlab@cermlab.it](mailto:cermlab@cermlab.it)

Competitività  
Regolazione  
Mercati

**CERM**

CERM pubblica

Note, Quaderni e Rapporti



nell'ambito delle Aree Tematiche:

**FR** - *Finanza Pubblica & Riforme* | **LR** - *Liberalizzazioni & Regolazione* | **IP** - *Innovazione & Produttività*