

**Gruppo Margherita DL-L'Ulivo**

**Senato della Repubblica**

**Ufficio Legislativo**

**SCHEMA TECNICA**

**Il costo del lavoro:**

**struttura, evoluzione e scenari di riforma**

**La riduzione del cuneo contributivo e fiscale**

*(Simona Genovese)*

- 1. La questione della riduzione del costo del lavoro. Le proposte a confronto.**
- 2. Struttura ed evoluzione del costo del lavoro in Italia. Il confronto con l'Europa.**
- 3. Il cuneo contributivo. La diversificazione delle aliquote tra settori e tipologie di prestazione. Gli oneri "propri" e gli oneri "impropri"**
- 4. Le politiche del governo Berlusconi per la riduzione del cuneo contributivo. Dalla battaglia persa della "decontribuzione" al taglio di un punto percentuale della Finanziaria 2006**

**1. La questione della riduzione del costo del lavoro. Le proposte a confronto.**

Da tempo e da più parti invocata quale mezzo imprescindibile di recupero della competitività dopo l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro e la conseguente perdita della leva svalutativa nel sostegno all'economia nazionale, la riduzione del costo del lavoro è divenuta - nella fase finale della legislatura e per tutta la campagna elettorale - una priorità di politica economica nell'agenda di pressoché tutte le forze politiche, sebbene con modalità e soprattutto strumenti di copertura finanziaria diversi.

In particolare è divenuto amplissimo - non solo tra le forze politiche, ma anche tra le parti sociali - il consenso ad un taglio del costo del lavoro da realizzarsi attraverso la riduzione del cosiddetto "cuneo" contributivo e fiscale, cioè della differenza esistente tra il costo per l'azienda di un lavoratore e la retribuzione da questo effettivamente percepita.

Tale differenza si compone a sua volta di una componente fiscale (**cuneo fiscale**) - che corrisponde alle imposte pagate dal lavoratore attraverso il datore (l'imposta sul reddito IRE) e dal datore direttamente in relazione a quell'unità di lavoro impiegata (l'IRAP) - e di una componente contributiva (**cuneo contributivo**), corrispondente agli oneri sociali destinati al finanziamento delle prestazioni previdenziali e assicurative alle quali il lavoratore ha diritto.

Oggi, per un lavoratore dipendente, l'incidenza del "cuneo" è pesantissima: fatta 100 la retribuzione lorda, il costo del lavoro per l'azienda è pari a circa 140, mentre la retribuzione netta per il lavoratore è in media di poco superiore a 70. In altri termini, per il lavoro dipendente vale la formula: prendi uno e paghi due!

D'altra parte, una incisione anche minima del cuneo ha un costo molto rilevante per l'erario: una riduzione pari all'1% del costo del lavoro vale circa 2 miliardi di euro, e dunque impone ulteriori e impegnative scelte di politica fiscale orientate a reperire tali risorse.

Nel merito, gli interventi di riduzione del "cuneo" possono dunque essere di quattro tipi:

1. sul cuneo fiscale: una riduzione delle imposte pagate dal lavoratore, nell'ambito di una politica fiscale a sostegno ai redditi da lavoro dipendente e di stimolo alla ripresa dei consumi. È quello che il governo Berlusconi sperava di realizzare attraverso la riforma della tassazione sul reddito personale (**IRPEF**) e che, in realtà, non ha sortito alcuno degli attesi effetti di ripresa della domanda interna, anche a causa dell'impianto distorsivo e regressivo della riforma;
2. sul cuneo fiscale: una riduzione della tassazione gravante sulle imprese in relazione al costo del lavoro da esse sostenuto. In tal caso, è implicata in primo luogo l'**IRAP** e, in particolare, la componente "lavoro" di tale imposta (avente una base imponibile tripartita cui concorrono: gli utili, gli interessi e il costo del lavoro). Anche in questo caso, il governo Berlusconi ha tentato invano di incidere significativamente su tale componente del cuneo, con misure di parziale esclusione dalla base imponibile del costo sostenuto per i nuovi assunti, in particolare nel Mezzogiorno (v. cosiddetto "decreto competitività", D.L. n. 35 del 2005);

3. sul cuneo contributivo: una riduzione della **oneri sociali "impropri"** gravanti sul costo del lavoro, intendendosi per tali gli oneri sociali destinati non già alla copertura pensionistica o assicurativa del lavoratore, bensì al finanziamento di prestazioni assistenziali quali gli assegni familiari e i trattamenti di disoccupazione involontaria, cassa integrazione, maternità, ecc. Con la Finanziaria 2006 il governo Berlusconi ha previsto una riduzione di tali oneri, nella misura massima dell'1% del costo del lavoro;
4. sul cuneo contributivo: una riduzione della **oneri sociali "propri"** gravanti sul costo del lavoro, intendendosi per tali gli oneri sociali destinati esclusivamente alla copertura pensionistica o assicurativa del lavoratore. Con riguardo a quest'ultima componente, la stessa Finanziaria 2006 ha disposto una riduzione dei premi assicurativi INAIL, nella misura massima dello 0,75% del costo del lavoro.

Dopo il fallimento della riforma dell'IRE e il ridimensionamento delle aspettative sull'abolizione dell'IRAP, l'attenzione delle forze politiche e delle parti sociali, si è concentrata soprattutto sugli ultimi due tipi di intervento, entrambi orientati alla riduzione della componente contributiva del cuneo.

Valutate nell'insieme, le proposte di politica fiscale e contributiva oggi a confronto sono essenzialmente le seguenti:

- la proposta dell'**Unione** di un taglio del cuneo contributivo di 5 punti in un anno, con la corrispondente fiscalizzazione degli oneri sociali, per un costo di circa 10 miliardi di euro da reperirsi in primo luogo attraverso un riequilibrio della tassazione sulle rendite finanziarie (aumento dal 12,5% al 20% dell'aliquota sulle rendite da capitale e diminuzione dal 27% al 20% dell'aliquota sui rendimenti dei depositi bancari). A tale misura si affiancano l'impegno al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e alla reintroduzione dei crediti d'imposta automatici, nonché la proposta di riequilibrare le aliquote contributive dei lavoratori dipendenti ed autonomi;
- la proposta della **Casa delle libertà** di tagliare il costo del lavoro di un punto percentuale all'anno, cui si affiancano la riproposizione della detassazione degli utili reinvestiti, la proposta di versamento dell'IVA solo dopo il reale incasso della fattura e la proposta di detassazione integrale degli straordinari;

- la proposta di **Confindustria** di ridurre il costo del lavoro di 10 punti in 5 anni, accompagnata dalle richieste di riequilibrio delle aliquote contributive tra lavoro dipendente e autonomo e di lotta all'evasione. Inoltre, Confindustria chiede uno spostamento del prelievo fiscale dalla produzione al consumo, attraverso un incremento dell'IVA, nonché uno sgravio contributivo del 50% sui premi aziendali;
- la proposta della **CGIL** di un "nuovo patto fiscale" orientato, oltre che alla riduzione del costo del lavoro, al rilancio di politiche di sostegno agli investimenti e ai trasferimenti selettivi verso le imprese.

Le proposte delle coalizioni che si candidano a governare e quelle di Confindustria e CGIL convergono dunque sulla riduzione del costo del lavoro, a partire dalla componente contributiva del cuneo.

Considerato che lo spazio residuo per un intervento sugli oneri sociali "impropri" è oggi limitato a non più di tre punti percentuali del costo del lavoro, poiché il processo di integrale fiscalizzazione di tali oneri è ormai da tempo avviato, non resta che valutare il significato e le implicazioni di un intervento sul cuneo contributivo "proprio", cioè sul livello delle aliquote di contribuzione alle gestioni previdenziali obbligatorie.

Supponendo ferme le aliquote di computo (con le quali si calcolano gli importi delle pensioni) in modo da non pregiudicare l'entità dei trattamenti pensionistici, un intervento di questo tipo - in assenza di una piena fiscalizzazione delle quote di contribuzione ammesse all'esonero - potrebbe esporre le gestioni previdenziali a nuovi rischi di squilibrio finanziario, analoghi o perfino più gravi di quelli che si sono scongiurati con la riforma Dini.

Sul piano più strettamente culturale, invece, il pericolo è quello di intaccare un aspetto chiave del sistema contributivo, come delineato dalla riforma del 1993: il rapporto diretto tra contributi versati e prestazione pensionistica.

Pienamente metabolizzata dai lavoratori giovani - rimasti esclusi dall'ambito di applicazione del vecchio sistema retributivo a ripartizione - l'idea dell'accumulazione del proprio montante contributivo lungo tutta la vita lavorativa si è radicata al punto da determinare legittime diffidenze verso forme di decontribuzione non accompagnate dall'integrale copertura, a carico della fiscalità generale, delle quote ammesse all'esonero. Il fatto che si mantengano inalterate, almeno sul

momento, le aliquote di computo dei trattamenti non costituisce più sufficiente garanzia: se quei soldi non ci sono oggi, è difficile che si trovino domani, a meno di procedere ad interventi di tipo restrittivo sui requisiti di accesso al pensionamento, idonei a mantenere in equilibrio le singole gestioni previdenziali.

Inoltre, a rendere socialmente e politicamente problematico ogni intervento di riduzione del cuneo contributivo nell'ambito del sistema previdenziale vigente è il fatto che manchi nel nostro sistema attuale una quota di copertura pensionistica non dipendente dalla storia contributiva del lavoratore (cioè una componente "fissa" o di base della pensione, a carico della fiscalità generale), considerato che anche il sistema della previdenza complementare risponde alla medesima logica attuariale del sistema pensionistico obbligatorio, ancorché basata su una diversa indicizzazione dei contributi. Una situazione a sua volta aggravata dalla mancata estensione dell'integrazione al minimo al sistema contributivo.

In tal senso, la risposta complessiva del sistema previdenziale - per come attualmente configurato - è fortemente sensibile ad ogni mutamento del montante contributivo.

Dunque, un utilizzo in via ordinaria e generalizzata della leva contributiva per ridurre il costo del lavoro, quando anche fosse accompagnato dall'integrale fiscalizzazione degli importi ammessi all'esonero in modo da non determinare effetti negativi per il lavoratore, comporterebbe comunque un oggettivo mutamento del sistema di finanziamento del sistema pensionistico, al punto che in tal caso converrebbe interrogarsi sull'opportunità di procedere ad un suo ripensamento complessivo.

## **2. I dati sulla struttura e l'evoluzione del costo del lavoro in Italia. Il confronto con l'Europa.**

I dati più completi ed espressivi circa la struttura del costo del lavoro in Italia sono diffusi dall'ISTAT su base trimestrale nell'ambito della rilevazione OROS (Occupazioni, Retribuzioni e Oneri Sociali). Tale rilevazione fornisce indicazioni sui livelli delle retribuzioni lorde, sugli oneri sociali e sul costo del lavoro per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), nei settori dell'industria e dei servizi orientati ai mercati (sono esclusi il settore pubblico e i servizi personali e sociali).

Dal 2003 gli indicatori OROS vengono rilasciati con base di riferimento all'anno 2000 (base 2000=100), con ciò consentendo una valutazione immediata della dinamica del costo del lavoro negli ultimi cinque anni, coincidenti anche con la crisi di competitività e di bassa crescita che ha fatto seguito all'11 settembre 2001 e all'ingresso dell'euro.

In particolare, le tabelle da 1 a 4 - recanti gli indicatori, rispettivamente, delle retribuzioni lorde, degli oneri sociali e del costo del lavoro - segnalano una crescita media del costo del lavoro nel quinquennio 2000-2005 pari al 15,3%, di mezzo punto superiore alla crescita registrata nello stesso periodo dalle retribuzioni lorde (14,8%). Gli oneri sociali, dunque, sono cresciuti negli ultimi cinque anni più delle retribuzioni lorde, arrivando ad avere nel 2005 una consistenza pari, in media, al 40% delle stesse (tabella 6).

La tabella 5, anch'essa di fonte ISTAT, consente invece di confrontare il costo del lavoro annuo per dipendente in Italia con quello registrato in ciascuno degli altri paesi dell'Unione europea. Tale rilevazione è effettuata soltanto su base quinquennale e gli ultimi dati disponibili (diffusi dall'ISTAT nel dicembre 2005) sono relativi all'anno 2000, cioè ad un'epoca anteriore all'ingresso dell'euro e all'allargamento dell'Unione.

Rispetto alla media dei paesi di testa dell'Unione (EU15), l'Italia si collocava fuori linea soltanto per il costo del lavoro nei servizi, significativamente più elevato, mentre risultava nella media per il costo del lavoro nelle costruzioni e nell'industria.

Da allora, il quadro macroeconomico è profondamente mutato, così come la condizione relativa dell'Italia nel contesto europeo. Dunque, è verosimile che la prossima rilevazione registri una situazione molto diversa per l'Italia, giacché anche il costo del lavoro potrebbe aver risentito negli ultimi cinque anni - almeno in termini differenziali - della perdita di competitività della nostra economia e delle mancate o parziali liberalizzazioni nel settore dei servizi.

\*\*\*

Ai fini della lettura delle tabelle seguenti, si definiscono:

- *Posizione lavorativa*: contratto di lavoro tra una persona fisica e un'unità produttiva (impresa), finalizzato allo svolgimento di una prestazione lavorativa contro il corrispettivo di

un compenso (retribuzione). Le posizioni lavorative rappresentano, quindi, il numero di posti di lavoro occupati (a tempo pieno e a tempo parziale), indipendentemente dalle ore lavorate.

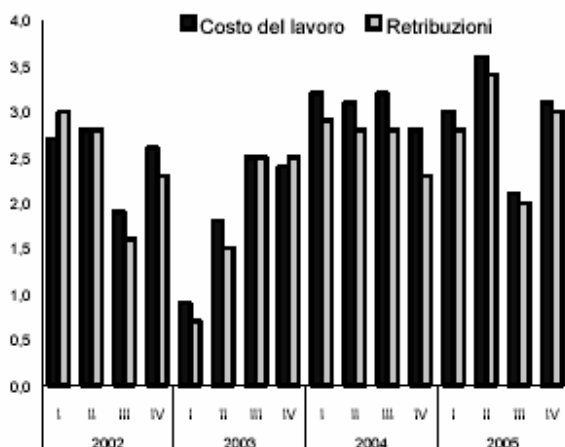
- *Unità di lavoro dipendente equivalenti a tempo pieno (Ula)*: unità di misura del volume di lavoro prestato nelle posizioni lavorative, calcolata riducendo il valore unitario delle posizioni lavorative a tempo parziale in equivalenti a tempo pieno. Nell'indagine OROS esse comprendono: quadri, impiegati, operai, commessi, apprendisti e lavoranti a domicilio. Sono esclusi i dirigenti.
- *Retribuzioni lorde "di fatto"*: salari, stipendi e competenze accessorie in denaro, al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali, corrisposte ai lavoratori dipendenti direttamente e con carattere di periodicità, secondo quanto stabilito dai contratti, dagli accordi aziendali e individuali, e dalle norme in vigore. Sono escluse le retribuzioni in natura e le provvidenze al personale. Le retribuzioni "di fatto" si differenziano da quelle "contrattuali" perché queste ultime comprendono per definizione solo le competenze determinate dai contratti nazionali di lavoro.
- *Oneri sociali*: complesso dei contributi a carico del datore di lavoro, che devono essere versati agli enti di previdenza ed assistenza sociale, e degli accantonamenti di fine rapporto.
- *Costo del lavoro*: somma delle retribuzioni lorde e degli oneri sociali.
- *Variazione congiunturale*: variazione percentuale rispetto al trimestre precedente.
- *Variazione tendenziale*: variazione percentuale rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente.

**Tabella 1. Indicatori delle retribuzioni lorde, degli oneri sociali e del costo del lavoro per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (base 2000=100). IV trimestre 2005**

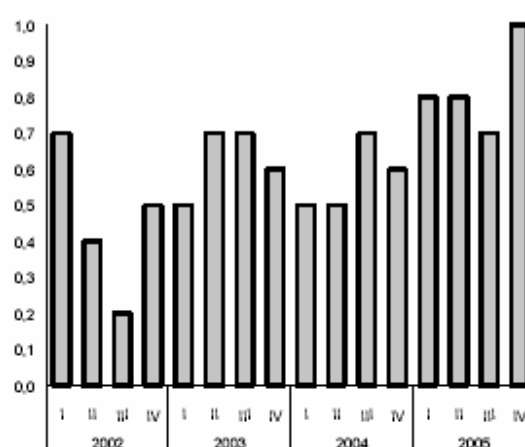
	DATI GREZZI			DATI DESTAGIONALIZZATI	
	INDICI	VARIAZIONI %		INDICI	VARIAZIONI %
		IV 2005	IV 2005		
		IV 2005	Anno 2005	IV 2005	IV 2005
	IV 2004	Anno 2004	III 2005		
<b>Industria</b>					
- Retribuzioni lorde per Ula	133,1	2,4	2,3	115,2	0,7
- Oneri sociali per Ula	136,6	3,3	3,4	118,3	1,0
- Costo del lavoro per Ula	134,1	2,6	2,6	116,1	0,8
<b>Servizi</b>					
- Retribuzioni lorde per Ula	127,5	3,6	3,1	113,2	1,0
- Oneri sociali per Ula	129,7	4,0	3,8	115,2	1,0
- Costo del lavoro per Ula	128,0	3,6	3,3	113,6	0,9
<b>Totale</b>					
- Retribuzioni lorde per Ula	130,7	3,0	2,8	114,8	1,0
- Oneri sociali per Ula	132,9	3,4	3,4	116,7	1,1
- Costo del lavoro per Ula	131,3	3,1	3,0	115,3	1,1

Stime provvisorie.

**Costo del lavoro per Ula e retribuzioni lorde per Ula**  
*Variazioni tendenziali percentuali*



**Retribuzioni lorde per Ula**  
*Variazioni congiunturali percentuali dell'indice destagionalizzato*





**Tabella 3. Indicatori degli oneri sociali per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno per settore di attività economica (base 2000=100). IV trimestre 2005**

	INDICI	VARIAZIONI %	
	IV 2005	<u>IV 2005</u> IV 2004	<u>Anno 2005</u> Anno 2004
TOTALE INDUSTRIA (C,D,E,F)	136,6	3,3	3,4
TOTALE INDUSTRIA IN SENSO STRETTO (C,D,E)	137,5	3,2	3,1
C Estrazione di minerali	142,6	7,1	5,1
D Attività manifatturiere	138,3	3,4	3,0
E Produzione di energia elettrica, gas ed acqua	117,9	1,4	3,7
F Costruzioni	136,3	3,0	4,5
TOTALE SERVIZI (G,H,I,J,K)	129,7	4,0	3,8
G Commercio e riparazione di beni di consumo	132,4	4,7	4,6
H Alberghi e ristoranti	126,7	2,4	1,9
I Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	128,3	3,3	3,2
J Intermediazione monetaria e finanziaria	132,6	6,3	5,3
K Altre attività professionali ed imprenditoriali	132,3	3,3	3,4
<b>TOTALE (C-K)</b>	<b>132,9</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>

Stime provvisorie.

**Tabella 4. Indicatori del costo del lavoro per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno per settore di attività economica (base 2000=100). IV trimestre 2005**

	INDICI	VARIAZIONI %	
	IV 2005	<u>IV 2005</u> IV 2004	<u>Anno 2005</u> Anno 2004
TOTALE INDUSTRIA (C,D,E,F)	134,1	2,6	2,6
TOTALE INDUSTRIA IN SENSO STRETTO (C,D,E)	136,8	2,9	2,6
C Estrazione di minerali	135,3	6,1	4,4
D Attività manifatturiere	137,7	2,9	2,7
E Produzione di energia elettrica, gas ed acqua	121,4	1,9	1,5
F Costruzioni	128,4	1,8	3,1
TOTALE SERVIZI (G,H,I,J,K)	128,0	3,6	3,3
G Commercio e riparazione di beni di consumo	131,6	3,9	3,7
H Alberghi e ristoranti	126,1	1,9	1,7
I Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	125,5	3,0	2,4
J Intermediazione monetaria e finanziaria	133,0	5,6	5,0
K Altre attività professionali ed imprenditoriali	131,5	3,6	3,6
<b>TOTALE (C-K)</b>	<b>131,3</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>

Stime provvisorie.

**Tabella 5. Costo del lavoro annuo per dipendente per attività economica nei Paesi UE15 e ACC - Anno 2000 (dati in euro in Standard di Potere di Acquisto) - Fonte : ISTAT, Rilevazione sulla struttura del costo del lavoro anno 2000**

<b>PAESI UE</b>	<b>Industria</b>	<b>Costruzioni</b>	<b>Servizi</b>	<b>TOTALE</b>
<b>Italia</b>	<b>37.157</b>	<b>32.560</b>	<b>39.308</b>	<b>38.443</b>
Austria	43.791	38.652	38.729	<b>41.445</b>
Danimarca	32.434	30.494	32.973	<b>33.100</b>
Finlandia		29.243	26.563	<b>28.512</b>
Francia	35.664	32.223	38.003	<b>36.806</b>
Germania	43.104	33.764	35.028	<b>40.835</b>
Grecia	26.045	18.086	26.449	<b>25.858</b>
Irlanda	30.234	32.765	25.398	<b>27.691</b>
Lussemburgo	40.392	29.966	45.926	<b>42.650</b>
Paesi Bassi	38.054	37.116	29.759	<b>32.379</b>
Regno Unito	36.751	38.923	30.685	<b>32.842</b>
Portogallo	16.992	17.216	22.612	<b>19.632</b>
Spagna	31.192	24.345	26.796	<b>27.984</b>
Svezia	36.401	33.305	33.143	<b>34.371</b>
<b>Media paesi UE15</b>	<b>37.151</b>	<b>32.130</b>	<b>32.709</b>	<b>34.861</b>
Bulgaria	7.705	6.204	7.616	<b>7.555</b>
Cipro	21.724	20.950	25.455	<b>27.011</b>
Estonia	10.992	10.241	11.986	<b>11.400</b>
Lettonia	7.662	6.676	8.559	<b>8.043</b>
Lituania	9.697	8.226	10.012	<b>9.661</b>
Repubblica Ceca	14.077	13.850	16.250	<b>14.893</b>
Repubblica Slovacca	12.565	12.761	13.603	<b>13.014</b>
Slovenia	21.455	20.302	25.819	<b>23.043</b>
Ungheria	14.382	11.265	15.429	<b>14.711</b>
<b>Media paesi ACC<sup>1</sup></b>	<b>5.928</b>	<b>5.122</b>	<b>7.292</b>	<b>6.391</b>

<sup>1</sup> Paesi che risultavano richiedenti l'ingresso nell'Unione europea nell'anno 2000, con l'esclusione di Malta e Turchia che non hanno effettuato la rilevazione.

**Tabella 6 - Retribuzioni e contributi sociali per dipendente e per attività economica (in euro) - Anno 2005 - Fonte: ISTAT**

ATTIVITA' ECONOMICHE	A) RETRIBUZIONI LORDE (esclusi apprendisti)			B) CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI (esclusi apprendisti)				Totale
	a) Retribuz. in denaro	di cui: Prestaz. sociali figurative	b) Retribuz. in natura	Totale (a+b)	Contrib. obblig.	Contrib. volontari	TFR	
C - Estrazione di minerali	25.513	617	56	<b>25.568</b>	8.373	45	1.818	<b>10.236</b>
D - Attività manifatturiere	23.328	657	63	<b>23.392</b>	7.681	43	1.783	<b>9.506</b>
<i>Ind. alimentari, delle bevande e del tabacco</i>	21.940	679	40	<b>21.980</b>	7.179	29	1.684	<b>8.892</b>
<i>Ind. tessili e dell'abbigl., pelli e calzature</i>	16.906	523	24	<b>16.929</b>	5.539	23	1.240	<b>6.802</b>
<i>Ind. legno, carta, stampa ed editoria</i>	23.024	650	41	<b>23.065</b>	7.575	30	1.773	<b>9.378</b>
<i>Ind. chimiche, gomma e materie plastiche</i>	26.963	745	79	<b>27.041</b>	8.750	70	2.134	<b>10.955</b>
<i>Ind. metalli e prodotti in metallo</i>	20.816	623	37	<b>20.853</b>	7.145	32	1.446	<b>8.622</b>
<i>Prod. macchine ed apparecchi meccanici</i>	23.499	724	37	<b>23.536</b>	8.009	33	1.653	<b>9.694</b>
<i>Prod. macchine elettriche</i>	24.037	686	55	<b>24.093</b>	7.522	43	1.811	<b>9.376</b>
<i>Fabbricaz. mezzi di trasporto</i>	23.208	530	63	<b>23.270</b>	7.689	57	2.155	<b>9.902</b>
<i>Altre ind. manifatturiere</i>	19.718	626	40	<b>19.758</b>	6.748	26	1.380	<b>8.155</b>
E - Distribuzione di energia, gas e acqua	30.141	571	323	<b>30.465</b>	8.526	78	2.775	<b>11.378</b>
<b>Industria in senso stretto (C+D+E)</b>	<b>22.249</b>	<b>638</b>	<b>56</b>	<b>22.305</b>	<b>7.318</b>	<b>39</b>	<b>1.692</b>	<b>9.048</b>
<b>F - Costruzioni</b>	<b>19.458</b>	<b>535</b>	<b>33</b>	<b>19.490</b>	<b>6.598</b>	<b>55</b>	<b>1.286</b>	<b>7.939</b>
G - Commercio	20.721	550	41	<b>20.762</b>	6.544	34	1.554	<b>8.133</b>
H - Alberghi e ristoranti	14.930	382	16	<b>14.946</b>	4.639	31	1.005	<b>5.674</b>
I - Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	25.220	645	15	<b>25.234</b>	7.093	40	1.904	<b>9.037</b>
J - Intermediari finanziari e monetari	35.987	744	145	<b>36.132</b>	11.258	176	2.695	<b>14.129</b>
K - Att. Imm., informatica, servizi alle imprese	20.688	526	46	<b>20.734</b>	6.363	33	1.495	<b>7.892</b>
<b>Servizi (G+H+I+J+K)</b>	<b>23.586</b>	<b>583</b>	<b>47</b>	<b>23.633</b>	<b>7.147</b>	<b>55</b>	<b>1.749</b>	<b>8.951</b>
<b>Totale</b>	<b>22.668</b>	<b>607</b>	<b>50</b>	<b>22.719</b>	<b>7.197</b>	<b>47</b>	<b>1.692</b>	<b>8.935</b>

### **3. Il cuneo contributivo. La diversificazione delle aliquote tra settori e tipologie di prestazione. Gli oneri "propri" e gli oneri "impropri"**

Il cosiddetto "cuneo contributivo" coincide con la quota del costo del lavoro versata a titolo di oneri sociali, cioè destinata alla copertura pensionistica del lavoratore e all'assicurazione contro i rischi di malattia e infortunio (**oneri sociali "propri"**) ovvero - per i soli lavoratori dipendenti - al finanziamento di prestazioni assistenziali quali gli assegni familiari e i trattamenti di disoccupazione involontaria, cassa integrazione, maternità, ecc. (**oneri sociali "impropri"**).

Quest'ultima componente del costo del lavoro, ad oggi corrispondente a circa il 3% dello stesso (con significative differenze tra settori economici e tipologie di prestazione), ha subito un significativo ridimensionamento nell'ambito di quel processo di graduale fiscalizzazione degli oneri impropri che - avviato fin dall'inizio degli anni Novanta - è proseguito fino al governo Berlusconi, con la disposizione della Finanziaria 2006 che ha previsto un taglio fino all'1% del costo del lavoro, a valere sugli "oneri impropri".

Dal 1989, cioè da quando si è operata una ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL che ha razionalizzato la pleora di contributi sociali impropri allora vigenti, tale quota di contribuzione è versata ad un'unica gestione. Con quella riforma si è realizzata la fusione di numerosissime gestioni: le gestioni per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ivi compreso il Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto e per l'assicurazione contro la tubercolosi; la cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria; la cassa per l'integrazione guadagni dei lavoratori dell'edilizia; la cassa per l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli; la cassa unica per gli assegni familiari (CUAF); la cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati; la gestione per i trattamenti economici di malattia di cui all'articolo 74 della legge n. 833 del 1978; il Fondo per il rimpatrio dei lavoratori extracomunitari, di cui all'articolo 13 della legge n. 943 del 1986, ed ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni.

Tutte queste casse e gestioni sono da allora confluite in una unica gestione che ha assunto la denominazione di «**Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti**», alla quale sono affluiti i contributi afferenti ai preesistenti fondi, casse e gestioni.

Tutte le ipotesi di riduzione del costo del lavoro attraverso la fiscalizzazione degli oneri impropri coincidono dunque con forme di esonero (totale o parziale) dal versamento dei contributi dovuti dal datore di lavoro alla "Gestione prestazioni temporanee".

Quanto alla **componente "propria" del cuneo contributivo**, cioè alla quota di contribuzione che concorre alla copertura previdenziale del lavoratore, essa ha un'incidenza molto diversificata tra lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi; così come differenziata è la modalità di versamento dei contributi.

Per i **lavoratori dipendenti** il prelievo dei contributi avviene direttamente dalla busta paga: il datore di lavoro preleva una somma dalla retribuzione per poi versarla all'Inps.

Il sistema di previdenza dei lavoratori dipendenti, iscritti nel regime generale dell'Inps, è infatti finanziato attraverso un prelievo contributivo rapportato, per la maggior parte delle categorie, alla reale retribuzione e, per le altre, a retribuzioni convenzionali. Il contributo è per definizione "obbligatorio", in quanto dovuto per legge, indipendentemente da eventuali accordi tra le parti. I contributi vengono calcolati in percentuale sulla retribuzione: una parte è a carico dell'azienda e una parte a carico del lavoratore. La retribuzione è formata da tutto ciò che il lavoratore percepisce, in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta. Tuttavia alcune voci sono escluse dalla retribuzione e non sono soggette a contribuzione per esempio: gli assegni familiari, le somme spese per le borse di studio, gli asili nido e le colonie a favore dei familiari dei dipendenti, il trasporto collettivo del personale anche se affidato a terzi, ecc.

I contributi per la pensione sono calcolati sulla retribuzione lorda del lavoratore dipendente. Nella generalità dei casi la percentuale globale è pari al **32,70 %**.

La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi del dipendente non deve essere inferiore ad un certo **minimale**, cioè alla retribuzione minima stabilita da leggi, regolamenti, contratti collettivi nazionali o da accordi collettivi o contratti individuali.

Di conseguenza, non possono essere versati all'INPS contributi al di sotto di determinati limiti annui stabiliti dalla legge, i cosiddetti minimali. Essi cambiano di anno in anno in base agli indici ISTAT di variazione del costo della vita. Per il 2006 il minimale è pari a 171,03 settimanali.

Se il datore di lavoro versa comunque un importo inferiore, il lavoratore si vedrà ridotta l'anzianità contributiva in misura proporzionale all'importo versato.

Il **massimale** è invece il limite di retribuzione oltre il quale i contributi non sono più dovuti.

Esiste solo per i lavoratori a cui si applica il sistema contributivo cioè coloro:

- che si sono iscritti per la prima volta all'INPS a partire dal 1° gennaio 1996;
- che, pur essendo iscritti all'INPS prima del 1996, scelgono di andare in pensione con il sistema contributivo.

Il massimale cambia di anno in anno in base agli indici ISTAT di variazione del costo della vita.

Per il 2006 il limite massimo oltre il quale non si devono versare i contributi per la pensione è pari a 85.478,00 annui.

Per i lavoratori più anziani, il massimale influisce solo sui periodi contributivi successivi alla data in cui è stata esercitata l'opzione per il sistema contributivo.

Per i **lavoratori parasubordinati** - cioè per tutti i lavoratori autonomi che esercitano un'attività professionale o di collaborazione - è invece prevista l'iscrizione alla Gestione separata dell'Inps. Con l'entrata in vigore della riforma Biagi, a decorrere dal 24 ottobre 2003, le collaborazioni coordinate e continuative devono essere inquadrare in un progetto, programma o fasi di essi, configurandosi appunto come "lavoro a progetto", cui si applica la medesima disciplina contributiva già vigente per i co.co.co.

Il contributo per professionisti e collaboratori è a sua volta dovuto in misura diversa a seconda dei casi. Esso è pari al:

- **18,20%** per i non iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria e che abbiano un reddito annuo non superiore a euro 39.297,00. Sul reddito eccedente tale limite si applica l'aliquota del **19,20%**. Il contributo è comprensivo dell'aliquota dello 0,50% per finanziare l'indennità di maternità e l'assegno per il nucleo familiare. Tali lavoratori beneficiano anche dell'indennità di malattia limitatamente ai periodi di ricoveri ospedalieri;
- **10%** per:
  - i collaboratori e i professionisti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria;
  - i lavoratori che hanno contributi volontari o figurativi;
  - i titolari di pensione di reversibilità

- **15%** per i titolari di pensione diretta, cioè quella derivante da contributi versati per il proprio lavoro;

Gli assicurati hanno la possibilità di riscattare fino a cinque anni di collaborazioni coordinate e continuative precedenti l'inizio dell'assicurazione. Il riscatto viene pagato in base all'aliquota contributiva vigente al momento della domanda ed è a completo carico del lavoratore.

Anche per i **lavoratori occasionali e venditori a domicilio** - cioè per coloro che svolgono attività di lavoro autonomo occasionale (prestazioni cioè in cui manca il coordinamento con il committente e in cui non si riscontrano i requisiti della professionalità e abitudine) e per i venditori a domicilio - è prevista l'iscrizione alla Gestione separata dell'INPS, ma solo nel caso in cui il reddito annuo derivante da tali attività sia superiore a 5.000,00 euro

Resta fermo l'obbligo dell'iscrizione per coloro che percepiscono redditi derivanti dall'esercizio, per professione abituale, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle d'impresa (cosiddetti "professionisti privi di cassa").

Dal 1° gennaio 2004, anche gli **associati in partecipazione** - cioè coloro che, concludendo contratti di associazione in partecipazione, si impegnano per l'apporto di solo lavoro - devono iscriversi ad una apposita gestione separata istituita presso l'INPS.

L'obbligo non riguarda gli associati già iscritti ad albi professionali. La tutela previdenziale per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti è garantita per mezzo di un versamento pari a quello dei parasubordinati, ripartito in misura del 55% dall'associante e del 45% dall'associato.

Una disciplina contributiva specifica è prevista per i **commercianti**, intendendosi per tali i titolari o gestori di un'impresa che sia diretta e organizzata prevalentemente con il proprio lavoro e quello dei componenti della famiglia o coadiutori (che devono avere almeno 15 anni d'età) e che:

- esercitano attività commerciali e turistiche;
- lavorano come ausiliari del commercio: agenti e rappresentanti di commercio, agenti aerei, marittimi raccomandati, mediatori, propagandisti e procacciatori d'affari, promotori finanziari ecc.



I titolari e i contitolari delle imprese familiari nonché i familiari coadiutori devono essere iscritti all'INPS ai fini pensionistici.

L'importo dei contributi da versare si calcola in base al reddito di impresa (denunciato ai fini dell'IRPEF) dell'anno al quale i contributi si riferiscono. Poiché non è possibile conoscere in anticipo quali saranno i redditi prodotti nel corso dell'anno, il versamento in acconto va effettuato sulla base dei redditi d'impresa dichiarati nell'anno precedente. Nell'anno successivo andrà quindi effettuato un versamento a conguaglio che tenga conto degli importi versati in acconto.

Il contributo è dovuto entro limiti minimi e massimi di reddito.

È stabilito ai fini contributivi un **minimale**, cioè un limite minimo di reddito che nel 2006 è di 13.345,00. Se il reddito è inferiore, i contributi da versare devono essere comunque calcolati sul minimale. La legge prevede anche un **massimale**, cioè un limite massimo di reddito oltre il quale non è più dovuto il contributo (vedi tabella). Il massimale nel 2006 è di 65.495,00.

Per i commercianti che si siano iscritti nella gestione dopo l'anno 1995, che siano privi di precedente anzianità contributiva o che abbiano optato per il sistema contributivo, è previsto un limite massimo di reddito più alto, anch'esso variabile. Per l'anno 2006 è fissato in 85.478,00.

<b>La misura del contributo 2006</b>		
<b>Reddito di impresa</b>	<b>Percentuale per titolari e familiari con età pari o superiore a 21 anni</b>	<b>Percentuale per familiari di età inferiore a 21 anni</b>
da 13.345,00 fino a 39.297,00	17,79%	14,79%
oltre 39.297,00 fino a 65.495,00 (*)	18,79%	15,79%
(*) Il massimale contributivo annuo diventa di 85.478,00 per i commercianti privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e per coloro che abbiano optato per il sistema di calcolo contributivo della pensione.		

\*\*\*

A titolo esemplificativo, la tabella 7 evidenzia come sia cambiata dal 1991 ad oggi - con riferimento al solo contratto del commercio per le aziende con meno di 50 dipendenti - la struttura delle aliquote contributive.

Il dato più vistoso è la riduzione dal 51,60% del 1991 al 39,67% del 2005 dell'aliquota di contribuzione complessiva a carico del datore di lavoro per gli operai e gli impiegati.

Tuttavia, dall'evoluzione delle singole aliquote di contribuzione si rileva come sia in realtà aumentata - con la riforma DINI - l'aliquota IVS (infortuni, vecchiaia e superstiti), passata dal 26,17% al 32,70%. A diminuire fortemente è stata dunque la componente "impropria" della contribuzione, sulla quale ha inciso, tra le altre cose, l'abolizione della tassa per la salute (aliquota SSN), per effetto dell'introduzione dell'IRAP a decorrere dal 1998.

**Tabella 7 . L'evoluzione delle aliquote contributive nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (aziende fino a 50 dipendenti). Fonte: INPS**

*Dal 1.8.1991 al 31.12.2005*

				Dettaglio delle aliquote											A carico del dipendente			
Dal	Al	INPS	SSN	IVS	Add. Pens.	Asilnido	TBC	DS	TFR	Enao li	Cuaf	Mala ttia	Mate rnità	Gesc al	IVS	SSN	Gesc al	Totale
<b>OPERAI ED IMPIEGATI</b>																		
01/08/1991	31/12/1991	51,60	10,50	26,17	0,20	0,10	2,01	1,61	0,15	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	7,54	0,90	0,35	8,79
01/01/1992	30/06/1992	51,65	10,50	26,17	0,20	0,10	2,01	1,61	0,20	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	7,54	0,90	0,35	8,79
01/07/1992	31/12/1992	52,25	10,50	26,77	0,20	0,10	2,01	1,61	0,20	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	8,14	0,90	0,35	9,39
01/01/1993	28/02/1993	52,55	10,60	26,97	0,20	0,10	2,01	1,61	0,20	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	8,34	1,00	0,35	9,69
01/03/1993	30/09/1995	41,95	10,60	26,97	0,20	0,10	2,01	1,61	0,20	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	8,34	1,00	0,35	9,69
01/10/1995	31/12/1995	42,55	10,60	27,57	0,20	0,10	2,01	1,61	0,20	0,16	6,20	2,44	1,01	1,05	8,54	1,00	0,35	9,89
01/01/1996	31/12/1997	42,55	10,60	32,70	0,20	0,10	1,87	1,61	0,20	0,16	2,48	2,44	0,44	0,35	8,89	1,00	-	9,89
01/01/1998	31/12/1998	40,69	-	32,70	-	0,10	0,21	1,61	0,20	0,16	2,48	2,44	0,44	0,35	8,89	-	-	8,89
01/01/1999	30/06/2000	39,87	-	32,70	-	-	-	1,61	0,20	-	2,48	2,44	0,44	-	8,89	-	-	8,89
01/07/2000	31/12/2005	39,67	-	32,70	-	-	-	1,61	0,20	-	2,48	2,44	0,24	-	8,89	-	-	8,89

Dal 1 febbraio 2001 le aziende in tabella hanno diritto all'esonero dello 0,80% da operare sul contributo CUAUF

**Tabella 8. Confronto tra le aliquote contributive applicate nei settori del commercio e dell'industria (aliquote in vigore dal 1° gennaio 2006) - Fonte: INPS**

**Commercio ingrosso e dettaglio - Aziende fino a 50 dipendenti**

TOTALE	Dettaglio delle aliquote										Carico dipendente		
	IVS	DS	DS Art. 25 L. 845/78	TFR	Cuaf	CIG	CIG S	Mobilità	Malattia	Maternità	IVS	CIGS	Totale
<b>DIRIGENTI</b>													
<b>36,99</b>	32,70	1,31	0,30	0,20	2,48	-	-	-	-	-	8,89	-	8,89
<b>OPERAI E IMPIEGATI</b>													
<b>39,67</b>	32,70	1,31	0,30	0,20	2,48	-	-	-	2,44	0,24	8,89	-	8,89
<b>VIAGGIATORI E PIAZZISTI</b>													
<b>37,23</b>	32,70	1,31	0,30	0,20	2,48	-	-	-	-	0,24	8,89	-	9,19

**Industria in genere - Aziende con più di 50 dipendenti**

TOTALE	Dettaglio delle aliquote										Carico dipendente		
	IVS	DS	DS Art. 25 L. 845/78	TFR	Cuaf	CIG	CIG S	Mobilità	Malattia	Maternità	IVS	CIGS	Totale
<b>DIRIGENTI</b>													
<b>35,69</b>	32,70	1,31	0,30	0,40	0,68	-	-	0,30	-	-	8,89	-	8,89
<b>OPERAI</b>													
<b>41,27</b>	32,70	1,31	0,30	0,20	0,68	2,20	0,90	0,30	2,22	0,46	8,89	0,30	9,19
<b>IMPIEGATI, EQUIPARATI, INTERMEDI</b>													
<b>39,05</b>	32,70	1,31	0,30	0,20	0,68	2,20	0,90	0,30	-	0,46	8,89	0,30	9,19

#### **4. Le politiche del governo Berlusconi per la riduzione del cuneo contributivo. Dalla battaglia persa della "decontribuzione" al taglio di un punto percentuale della Finanziaria 2006**

La questione della riduzione del costo del lavoro è tornata nell'agenda politica del governo Berlusconi con la manovra finanziaria per il 2006.

Vi era entrata - infruttuosamente - fin dal 2001 con la presentazione alle Camere del disegno di legge-delega per la riforma del sistema pensionistico. Il testo originario del governo prevedeva infatti una significativa incisione del costo del lavoro per i nuovi assunti a tempo indeterminato da realizzarsi, in sede di esercizio della delega, attraverso la riduzione "da tre a cinque punti percentuali degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro" per determinate categorie di lavoratori da individuarsi con i decreti delegati.

Fortemente valorizzata dal governo come strumento di espansione occupazionale e sostegno alla crescita - quanto strenuamente avversata dai sindacati e dalle opposizioni per il temuto depauperamento delle gestioni previdenziali - quell'idea di decontribuzione è stata progressivamente abbandonata anche dalla maggioranza, al punto da venire espunta dalla delega con il maxi emendamento finale - integralmente sostitutivo del testo - sul quale il governo ha posto la questione di fiducia.

La strada della decontribuzione, per come originariamente proposta dal governo, si è dunque chiusa infruttuosamente, dopo due anni e mezzo di dibattito parlamentare e di contrasti con le parti sociali. A prescindere dal merito politico delle scelte, a pregiudicare l'esito della vicenda furono indubbiamente anche gli oggettivi limiti tecnici di quell'impostazione.

La norma di delega prevedeva infatti, piuttosto laconicamente, che la decontribuzione operasse "senza effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico del lavoratore".

Lungi dal disporre in concreto l'obbligatoria fiscalizzazione degli oneri ammessi alla decontribuzione, il disegno di legge non recava alcuna quantificazione degli stessi oneri, né tanto meno conteneva alcuna norma di copertura finanziaria, disponendo semmai espressamente che dall'attuazione delle deleghe non dovessero derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Solo in accoglimento delle condizioni imposte dalla Commissione bilancio della Camera, il testo fu modificato con l'inserzione di alcune norme di carattere procedurale e finanziario relative

all'attuazione delle deleghe. Eludendo ancora una volta la questione cruciale del costo della decontribuzione e della sua copertura, la nuova disciplina si limitò a rinviare annualmente alle leggi finanziarie per "la determinazione della riduzione delle aliquote contributive e fiscali e l'individuazione dei lavoratori interessati".

Inoltre, rimanendo confermato l'obbligo di invarianza complessiva degli oneri riferibili all'attuazione delle numerose deleghe contenute nel provvedimento, non appariva riconoscibile né l'entità né la modalità di reperimento della compensazione necessaria per finanziare la decontribuzione.

Analoga indeterminazione era relativa alla natura - "propria o "impropria" - dei contributi ammessi alla riduzione. Il riferimento all'assenza di effetti negativi sugli importi pensionistici poteva far supporre un intervento limitato alla componente "impropria" degli oneri sociali, cioè alla contribuzione non destinata alla copertura pensionistica del lavoratore. Tuttavia, considerata la diversificazione di tale componente tra le varie categorie di lavoratori e l'entità significativa della decontribuzione proposta (fino a cinque punti percentuali), un'interpretazione di questo tipo avrebbe implicato sicuri effetti di incapienza, per di più con un'irragionevole differenziazione del beneficio tra i diversi settori produttivi.

Più verosimilmente, quella forma di decontribuzione doveva perciò intendersi come riduzione delle aliquote di contribuzione "propria", ferme restando le aliquote di computo in modo da non pregiudicare l'entità dei trattamenti pensionistici. Ma in tal caso si sarebbero esposte le gestioni previdenziali a nuovi e allarmanti rischi di squilibrio finanziario. E soprattutto si sarebbe intaccato un aspetto chiave del sistema contributivo, come delineato dalla riforma del 1993 e sotto questo aspetto mai messo in discussione neanche dall'ultimo intervento legislativo: il rapporto diretto tra contributi versati e prestazione pensionistica.

La misura di decontribuzione proposta inizialmente dal governo non riguardava tuttavia la generalità dei lavoratori, essendo limitata ai nuovi assunti e ad alcune categorie di lavoratori individuate dai decreti delegati. Non poteva trascurarsi però la circostanza che, dopo la censura comunitaria che ha colpito i contratti di formazione e lavoro, una forma di agevolazione alle imprese quale quella proposta dal governo - peraltro del tutto sganciata da finalità formative ancorché esili e persino da limiti anagrafici per i nuovi lavoratori - avrebbe potuto senz'altro

incorrere in una nuova condanna per violazione della disciplina in materia di aiuti di Stato, esponendo a nuovi rischi e incertezze il mercato del lavoro nazionale.

Infine, non può non rilevarsi come la decisione di abbandonare la strada della decontribuzione per i neoassunti nel contesto della riforma previdenziale abbia coinciso con un netto mutamento di orientamento in materia di politiche dell'occupazione. Come tutte le misure volte a diminuire il costo del lavoro dei più giovani, in termini di salari di entrata e/o di minore contribuzione, la decontribuzione avrebbe avuto senz'altro l'effetto di aumentare la tendenza all'espulsione dei lavoratori anziani, più costosi sotto entrambi i profili retributivo e contributivo. È significativo dunque che, mentre si abbandonava l'idea della decontribuzione per i nuovi assunti, nel governo maturassero le condizioni per l'inserimento nella legge delega di una modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di anzianità - la vera componente portante dell'ultima riforma previdenziale - e, collegata ad essa, di una disciplina d'incentivazione alla permanenza al lavoro dei lavoratori anziani (attraverso il cosiddetto *bonus*).

Dalle politiche di sostegno alle imprese per l'assunzione di nuovi lavoratori si era dunque passati alle misure premiali riconosciute ai lavoratori anziani per rinunciare al pensionamento (in realtà estese anche ai lavoratori che sarebbero rimasti comunque al lavoro). Dalla riduzione del cuneo contributivo a beneficio dell'occupazione e del recupero di competitività del sistema economico si era passati al trasferimento del cuneo nelle tasche dei lavoratori anziani, senza possibilità per le imprese di accedere ad alcun beneficio in termini di riduzione del costo del lavoro.

La **legge finanziaria per il 2006**, l'ultima della legislatura in corso, ha ripreso in considerazione il tema della riduzione del costo del lavoro, dedicandovi un apposita disciplina (integralmente ripresa dal maxiemendamento finale su cui il governo ha chiesto la fiducia al Senato) volta ad incidere - secondo quanto espressamente affermato nella relazione illustrativa del testo presentato alle Camere - sul cuneo contributivo, cioè sul rapporto tra contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro e costo del lavoro complessivo.

La norma prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2006, il riconoscimento ai datori di lavoro di un esonero dal versamento dei contributi sociali nel limite massimo complessivo di un punto percentuale, con esclusivo riferimento ai contributi dovuti alla Gestione prestazioni temporanee di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

La nuova disciplina, dunque, a differenza della vecchia decontribuzione riguarda la contribuzione sociale dovuta per tutti i lavoratori dipendenti e non solo per i nuovi assunti. L'entità della riduzione del costo del lavoro è molto più modesta nel limite massimo (l'1% contro il 5%), ma la platea è di gran lunga più ampia, così come elevato si prospetta il suo costo per l'erario: circa due miliardi di euro all'anno, secondo le stime della relazione tecnica del governo.

Inoltre tale misura, per espressa affermazione del legislatore, deve intendersi adottata "nell'ambito del processo di armonizzazione delle forme di contribuzione e della disciplina relativa alle prestazioni temporanee (...) nonché di riduzione del costo del lavoro". Dunque, nonostante la disciplina fosse originariamente rubricata "Riduzione del costo del lavoro" (prima della riscrittura dell'intero testo in un articolo unico ad opera del maxiemendamento del governo) questo obiettivo di politica economica deve supporre a sua volta collocato all'interno di un disegno sistematico più ampio, che allude ad altri passaggi legislativi per essere compiutamente realizzato: l'armonizzazione tra tutte le categorie di lavoratori dei contributi versati per il finanziamento delle prestazioni temporanee (oggi fortemente diversificati) e probabilmente - in prospettiva - la completa fiscalizzazione di tali oneri. È forse questo il motivo per cui è utilizzato il termine "esonero" in luogo del più appropriato riferimento alla "riduzione" della contribuzione.

In particolare, l'esonero è riferito al versamento dei contributi sociali "impropri". Con riferimento ad essi, la nuova disciplina della legge finanziaria 2006 dispone che il (parziale) esonero operi prioritariamente a valere sull'aliquota contributiva per gli assegni al nucleo familiare e, nel caso in cui il datore di lavoro operi in settori per i quali tale aliquota è dovuta in misura inferiore al previsto limite dell'un per cento, a valere anche sui versamenti di altri contributi sociali dovuti dai medesimi datori di lavoro alla predetta gestione, considerando in via prioritaria i contributi per maternità e per disoccupazione.

Sono in ogni caso esclusi dall'esonero il contributo al fondo di garanzia per il TFR, istituito a tutela dei lavoratori dal rischio di mancato recupero del TFR per *default* dell'impresa, e il contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Ora, se l'esclusione dalla fiscalizzazione dei contributi integrativi per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria si potrebbe giustificare con la natura dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali - che non prevede quella copertura universalistica dei rischi di disoccupazione da tempo invocata come indispensabile correttivo alla flessibilizzazione del mercato

del lavoro - l'esclusione dal previsto esonero della contribuzione al fondo di garanzia per il TFR sembrerebbe meno ragionevole, almeno per quei datori di lavoro destinati a perdere le quote di TFR dei lavoratori, per effetto dell'entrata in vigore della riforma della previdenza complementare.

Su questo specifico aspetto è intervenuto - più o meno contestualmente - il **decreto-legge in materia fiscale collegato alla legge finanziaria per il 2006**, con una disciplina recante "Compensazioni alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari"(art. 8 del decreto-legge n. 203 del 2005), destinata a sovrapporsi - in forma non priva di ambiguità - alle disposizioni della legge finanziaria 2006.

Il decreto istituisce un Fondo di garanzia per agevolare l'accesso al credito delle imprese, prevedendo che la garanzia del Fondo possa coprire fino all'intero ammontare dei finanziamenti concessi a fronte dei conferimenti alle forme pensionistiche complementari effettuati nel periodo 2006-2010. Inoltre, sempre a titolo di compensazione per le stesse imprese, esso prevede un'ulteriore disciplina di riduzione del costo del lavoro in larga parte identica a quella della legge finanziaria 2006. Infatti, i contributi cui si applica l'esonero non solo sono identici - così come i contributi esclusi - ma sono ammessi alla riduzione secondo il medesimo ordine. La differenza è relativa all'importo della riduzione, che viene incrementato annualmente restando comunque considerevolmente più ridotto dell'un per cento previsto dalla disciplina dell'esonero contributivo della legge finanziaria 2006, considerato che solo nel 2014, a regime, raggiungerebbe lo 0,28 per cento e - soprattutto - che tale esonero non si applica per intero ma solo nella stessa percentuale del TFR effettivamente conferito alle forme pensionistiche complementari.

In definitiva, il meccanismo di compensazione delineato dal decreto-legge n. 203, ancorché più macchinoso e meno premiante di quello previsto dalla legge finanziaria 2006, resta comunque pienamente sovrapponibile ad esso.

In mancanza di un'esplicita armonizzazione delle due discipline, si pone qualche dubbio circa la cumulabilità degli esoneri. L'interpretazione più ovvia è che si sommino, visto che altrimenti perderebbe di senso la disciplina della compensazione per le imprese collegata alla destinazione del TFR alla previdenza complementare.

D'altra parte deve rilevarsi come, in caso di cumulabilità dei benefici, la sussistenza di un regime contributivo di favore per le sole imprese tenute a versare il TFR (in tutto o in parte) ai fondi



pensione, possa configurare profili problematici alla luce del principio di concorrenza e della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Rimane dunque sorprendente che il governo, contestualmente impegnato nella redazione dei due provvedimenti, pur concependo a tal fine due identiche misure agevolative, non abbia ritenuto di integrare e armonizzare le discipline, rispettivamente, della riduzione del costo del lavoro e della compensazione alle imprese per la perdita del TFR, magari inserendole nel medesimo testo. Ancora una volta, sembra sfuggire che le politiche per la ripresa e lo sviluppo passano innanzitutto attraverso la razionalità, la coerenza e la stabilità del quadro normativo: tutti "benefici" - alle imprese e ai cittadini - che non costano altro che l'attenzione e la competenza del legislatore.