

**Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio  
nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame  
della legge di bilancio per il triennio 2018-2020**

**Risposte del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio  
Giuseppe Pisauro**

In occasione dell'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio dello scorso 7 novembre, la senatrice Lezzi e l'onorevole Marchi hanno sollevato quesiti su aspetti specifici relativi, rispettivamente, alle misure sulla decontribuzione e alla proroga della cosiddetta "cedolare secca".

*1) Risposta all'osservazione della senatrice Lezzi*

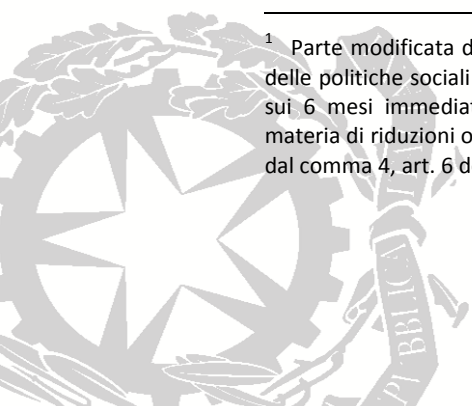
La senatrice Lezzi ha sollecitato un confronto tra le misure di decontribuzione introdotte dal 2015 e quelle in vigore nel periodo precedente, facendo in particolare riferimento alle agevolazioni per l'occupazione introdotte dalla legge 29 dicembre 1990, n. 407.

Il comma 9 dell'articolo 8 della L. 407/1990 disponeva il dimezzamento per 36 mesi dei contributi previdenziali e assistenziali dei datori di lavoro privati sulle assunzioni a tempo indeterminato (anche *part-time*) di lavoratori disoccupati o in Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) a zero ore da almeno 24 mesi, a condizione che l'assunzione non avvenisse in sostituzione di lavoratori sospesi, licenziati per giustificato motivo oggettivo o licenziati per scelta di riduzione del personale dallo stesso datore richiedente l'agevolazione<sup>1</sup> (si veda tabella). Sulle assunzioni a tempo indeterminato nel Mezzogiorno o da parte di imprese artigiane lo sgravio contributivo a favore del datore era totale, a parità delle altre caratteristiche e per la stessa durata. Lo sgravio era ripetibile in capo allo stesso lavoratore se assunto da altro datore di lavoro.

Si trattava di una misura con caratteristiche strutturali, tuttavia rivolta a una platea molto circoscritta e composta da soggetti in uno stato di particolare svantaggio. Sulla base dei dati riportati nella Relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015, le minori

---

<sup>1</sup> Parte modificata dal comma 14, art. 4, della L. 92/2012 (la riforma "Fornero"). Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha successivamente precisato che la verifica di questa condizione doveva essere fatta sui 6 mesi immediatamente precedenti l'assunzione da agevolare, in analogia con quanto previsto in materia di riduzioni o sospensioni di personale dal comma 6, art. 15 della L. 264/1949, così come modificato dal comma 4, art. 6 del D.Lgs. 297/2002.



entrate derivanti da questa misura sono state pari a 1,1 miliardi l'anno (nel 2012 e nel 2013). I destinatari dell'agevolazione sono stati circa 287.000 nel 2014 e di poco superiori a 300.000 nella media 2010-14<sup>2</sup>.

Tabella

	Legge 407/1990	Legge di stabilità 2015
Dimensione	50% dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore; 100% per assunzioni nel Mezzogiorno o da parte di imprese artigiane	100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei contributi dovuti all'INAIL
Ripetibilità in capo allo stesso lavoratore	Sì	No
Durata	36 mesi	36 mesi
Validità temporale	Strutturale	Valida solo per assunzioni del 2015; poi seguita da una misura simile (anche se minore) nel 2016 e da altre misure più selettive (giovani, Mezzogiorno, settore agricolo) nel 2017
Tetto massimo	Non previsto	Al massimo 8.060 euro all'anno per lavoratore assunto (riproporzionato in caso di assunzione <i>part-time</i> )
Requisiti soggettivi del lavoratore	Disoccupato (o in CIGS a zero ore) da almeno 24 mesi	Assenza di contratti a tempo indeterminato negli ultimi 6 mesi e di contratti a tempo indeterminato presso datore richiedente l'agevolazione nei 3 mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge di stabilità per il 2015
Inclusione delle trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato.	No. Rivolta solo ai disoccupati.	Sì

La decontribuzione introdotta nel 2015 aveva caratteristiche diverse (si veda tabella). Si trattava di una decontribuzione totale in favore del datore di lavoro (rimanevano esclusi i contributi INAIL) per i primi 36 mesi dopo l'assunzione o la trasformazione a tempo indeterminato di contratti a termine. La misura non aveva carattere strutturale (aveva durata triennale), prevedeva un tetto massimo allo sgravio annuale per singolo lavoratore (8.060 euro) e non era ripetibile in capo allo stesso lavoratore, ma si rivolgeva a una platea ampia di soggetti, di fatto *erga omnes*<sup>3</sup>, inclusi i disoccupati da almeno 24

<sup>2</sup> Open Data INPS, "Politiche occupazionali attive. Numero medio dei beneficiari distinti per misura e sesso. Anni 2010-2014 (valori assoluti e percentuali)".

<sup>3</sup> Era richiesto che il lavoratore non fosse stato occupato a tempo indeterminato nei 6 mesi precedenti l'assunzione agevolata presso qualsivoglia datore e che, nei 3 mesi antecedenti la data di entrata in vigore

mesi agevolati con la misura prevista dalla L. 407/1990. Ne rimanevano esclusi i lavoratori in CIGS a zero ore da almeno 24 mesi che però erano nel frattempo divenuti oggetto di un'altra misura agevolativa introdotta nel 1993 (L. 236/1993). Quest'ultima, strutturale e ancora oggi in vigore, è specifica per il reimpiego dei lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi, e prevede sia incentivi contributivi (per i primi 12 mesi aliquote dei datori ribassate al livello del contratto di apprendistato) sia economici (al datore va il 50 per cento di quello che sarebbe stato il sostegno per disoccupazione al lavoratore in caso di suo mancato reimpiego).

Riassumendo, da un lato, la misura del 2015 è stata temporanea (solo i nuovi contratti avviati nel 2015) e meno generosa, laddove la precedente era strutturale e senza prefissati limiti di spesa per ciascun beneficiario. Dall'altro lato, però, si rivolgeva a una platea più ampia, laddove la precedente era specifica di soggetti disoccupati di lungo corso. Sia nel 2015 che nel 2016, i disoccupati di lungo periodo (oltre 12 mesi) sono stati circa 1,7 milioni, di cui circa 1 milione disoccupati di lunghissimo periodo (oltre 24 mesi, il gruppo che sarebbe stato destinatario della L. 407/1990), contro oltre 3 milioni di disoccupati complessivi<sup>4</sup>.

Nella Relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015 si valutavano in circa un milione i contratti a tempo indeterminato attivabili con la nuova decontribuzione; le corrispondenti minori entrate (al lordo degli effetti fiscali) erano quantificate in 1,9 miliardi nel 2015, 3,7 nel 2016, 3,9 nel 2017, 2,1 nel 2018 e 0,1 nel 2019. A consuntivo, in base ai dati dell'INPS, la misura ha favorito oltre 1,4 milioni di attivazioni con una spesa di 2,2 miliardi nel 2015 e dell'ordine di 6 miliardi nel 2016.

Per una valutazione degli effetti delle misure agevolative sul cuneo sul lavoro (la differenza tra il costo del lavoro per il datore e la retribuzione netta percepita dal lavoratore) andrebbero considerate congiuntamente tutte le caratteristiche distintive delle misure che si sono succedute e, in particolare, sia la dimensione dello sgravio sia la platea dei beneficiari. Tra l'altro, nella normativa post *Jobs Act* la durata massima della CIGS è stata ricondotta a non più di 24 mesi in un quinquennio mobile; solo nel settore dell'edilizia, escavazione a lavorazione lapidei il limite è di 30 mesi. La norma del 1990 aveva pertanto già perso una parte della platea di riferimento.

Le considerazioni appena svolte valgono anche nel confronto tra la norma del 1990 e le agevolazioni attivate successivamente al 2015 e in particolare la decontribuzione del 2016 (*erga omnes* come quella del 2015)<sup>5</sup>, l'esonero per il Mezzogiorno del 2017 (rivolto ai giovani, ma con estensione agli *over 24* privi di impiego regolarmente retribuito da

---

della legge di stabilità per il 2015, non fosse stato occupato a tempo indeterminato presso lo stesso datore di lavoro richiedente l'agevolazione (o soggetti da lui controllati o a lui collegati, anche per interposta persona).

<sup>4</sup> Dataset EUROSTAT, fascia di età 15-74 anni.

<sup>5</sup> Datori di lavoro esonerati dal pagamento del 40 per cento dei contributi previdenziali a loro carico (con esclusione di quelli INAIL) per i primi 24 mesi dopo l'assunzione o la trasformazione a tempo indeterminato di un contratto a termine.

almeno 6 mesi<sup>6</sup>), le agevolazioni per i giovani contenute nel DDL di bilancio per il 2018. Queste ultime, anche dopo la circoscrizione dei benefici agli *under 30* (*under 35* nel 2018), continuano a rivolgersi a una platea più ampia rispetto ai destinatari dello sgravio *ex lege* 407/1990<sup>7</sup> e, nel contempo, riacquistano la caratteristica di strutturalità.

## 2) Risposta all'osservazione dell'onorevole Marchi

L'onorevole Marchi ha posto un quesito sulla proroga per il biennio 2018-19 della cedolare secca del 10 per cento sugli affitti a canone concordato. In particolare, la domanda faceva riferimento alla plausibilità della quantificazione inserita tra gli effetti finanziari del DDL di bilancio per il 2018 (riduzione delle entrate pari a 126,3 milioni nel 2018 e a 132,9 milioni nel 2019) alla luce della stima della minore evasione fiscale sulle locazioni associata all'introduzione della cedolare secca indicata nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva pubblicata contestualmente alla Nota di aggiornamento del DEF.

La cedolare secca sugli affitti è stata introdotta nel 2011 (D.Lgs. 23/2011, art. 3) con un'aliquota ordinaria del 21 per cento, con il duplice obiettivo di fare emergere base imponibile sottratta a tassazione con aliquota progressiva e di incentivare il mercato delle locazioni anche al fine di favorire la mobilità del lavoro. In caso di affitti a canone concordato (che in base a quanto riportato dall'Agenzia delle entrate nella pubblicazione "Immobili in Italia – 2017" rappresentano una quota minoritaria degli affitti complessivi) l'aliquota era stata fissata al 19 per cento ed è stata abbassata al 15 per cento dal 2013 (DL 102/2013, art. 4) e al 10 per cento, temporaneamente, per il triennio 2014-17 (DL 47/2014, art. 9). In assenza della norma inserita nel DDL di bilancio per il 2018 l'aliquota agevolata continuerebbe a esistere ma risalirebbe al 15 per cento.

In base a quanto indicato nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale", a fronte di una riduzione di circa 1 miliardo del *tax gap* (riduzione che costituisce un indicatore dell'emersione di base imponibile) sulle locazioni tra il 2011 e il 2015 (anni di applicazione della cedolare secca al posto della tassazione progressiva ordinaria), non vi sono state "flessioni di rilievo" del gettito complessivo sui redditi da locazione. L'Agenzia delle entrate ("Gli immobili in Italia 2017") stima, con riferimento al 2013, che in termini di gettito, l'effetto positivo dell'emersione di base imponibile associata alla cedolare secca è stato più che compensato dagli effetti negativi riconducibili alla riduzione delle aliquote Irpef, alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione delle imposte di bollo e registro.

---

<sup>6</sup> Il DDL di bilancio (articolo 74) predispone affinché l'esonero per il Mezzogiorno possa essere reiterato anche nel 2018, previo intervento coordinato del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dell'ANPAL.

<sup>7</sup> I disoccupati *under 30/35* anni a cui si aggiungono, come potenziali interessati agli sgravi, gli occupati *under 30/35* anni con contratto di lavoro dipendente a termine, con contratto di parasubordinazione o esercitanti con partita IVA (senza iscrizione alle Casse dei liberi professionisti).

In pratica, la riduzione delle aliquote di tassazione ha quanto meno compensato l'emersione di base imponibile. Va osservato che, in base ai dati delle dichiarazioni presentate nel 2016, la cedolare secca è stata applicata su una base imponibile complessiva di circa 11,24 miliardi, di cui 2,66 al 10 per cento.

Gli effetti finanziari della norma contenuta nel DDL di bilancio dovrebbero essere calcolati come differenza tra: 1) un tendenziale 2018 nel quale sono attesi un aumento di entrate dovuto al ripristino dell'aliquota della cedolare secca sugli affitti a canone concordato al 15 per cento e 2) un programmatico 2018 in cui vi sono minori entrate per il mancato aumento dell'aliquota della cedolare secca.

Questo è quanto è stato fatto nella Relazione tecnica al DDL di bilancio per il 2018 che quantifica le minori entrate derivanti dalla proroga della cedolare secca in esame applicando alla base imponibile degli affitti a canone concordato risultante dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2016 (2.659 milioni), considerata come *proxy* della base imponibile 2018, il differenziale di 5 punti percentuali dell'aliquota della cedolare.

L'inserimento nella quantificazione degli effetti di gettito di un eventuale cambiamento di *compliance* dei contribuenti appare complesso. Da un lato, la misura del DDL di bilancio coinvolge una quota minoritaria degli affitti complessivi soggetti a cedolare secca e quindi al trattamento agevolato del reddito da locazione, difficile da scorporare rispetto alla valutazione complessiva dell'emersione effettuata nella citata Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale. Dall'altro, l'entità e la durata della variazione dell'aliquota sembrano tali da non configurare un incentivo significativo al cambiamento dei comportamenti dei contribuenti. Infine, nel 2011, insieme all'introduzione della tassazione agevolata delle locazioni, è stato rafforzato il sistema di deterrenza prevedendo un inasprimento delle sanzioni in caso di evasione e la possibilità di registrazione unilaterale del contratto da parte dell'inquilino (a fronte di agevolazioni sul canone di locazione), elementi che comunque influenzano la *compliance* degli operatori soprattutto in presenza di incentivi monetari limitati.

In ogni caso, la difficoltà di stimare la risposta in termini di *compliance* dei contribuenti nei due scenari, tendenziale e programmatico, indurrebbe a ritenere appropriata la prassi prudenziale adottata nella stima di questo tipo di misure, cioè a valutare per il 2018 il solo effetto "peso morto" ossia la perdita di gettito connessa con la fissazione anche per tale anno dell'aliquota del 10 per cento dei soggetti emersi.