

Lavoro: una riforma a metà del guado

Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012,
*Disposizioni in materia di riforma del mercato
del lavoro in una prospettiva di crescita*

a cura di

Pierluigi Rausei
Michele Tiraboschi

n. 1, aprile 2012

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Roberta Caragnano

Maria Giovannone

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Lisa Rustico

Silvia Spattini

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*responsabile*)

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Andrea Gatti Casati

Maddalena Magni

Martina Ori

All'ombra della riforma nuove tasse per tutti e un disperato taglio alle spese organizzative di Inps e Inail

di Michele Tiraboschi

Con il Capo VIII che chiude il provvedimento, il DDL AS n. 3249 del 5 aprile 2012 sulla riforma del lavoro, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, si occupa della *Copertura finanziaria*, individuando il quadro normativo di riferimento per reperire le risorse necessarie a finanziare i diversi interventi previsti dalla proposta di riforma, con specifico riguardo al nuovo sistema delineato per la tutela del lavoro mediante la fruizione di appositi ammortizzatori sociali (in questo senso esplicitamente la relazione illustrativa).

Quali sono i costi della riforma?

L'art. 70, comma 1, del DDL determina gli oneri derivanti dalla attuazione della riforma che vengono valutati complessivamente in:

- 1.719 milioni di euro per l'anno 2013;
- 2.921 milioni di euro per l'anno 2014;
- 2.501 milioni di euro per l'anno 2015;
- 2.482 milioni di euro per l'anno 2016;
- 2.038 milioni di euro per l'anno 2017;
- 2.142 milioni di euro per l'anno 2018;
- 2.148 milioni di euro per l'anno 2019;
- 2.195 milioni di euro per l'anno 2020;
- 2.225 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Dove reperire le risorse finanziarie?

A copertura finanziaria degli oneri così evidenziati, il DDL intende provvedere:

1) utilizzando le maggiori entrate e i risparmi di spesa che derivano dagli artt. 71 e 72 del DDL per un ammontare pari a:

- 1.138 milioni di euro per l'anno 2013;
- 2.014 milioni di euro per l'anno 2014;
- 1.716 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 (art. 70, comma 1, lett. a);

2) ricorrendo ad una specifica riduzione delle dotazioni finanziarie del Programma di spesa *Regolazioni*

contabili, restituzioni e rimborsi di imposta nell'ambito della Missione Politiche economico-finanziarie e di bilancio dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per un ammontare pari a:

- 581 milioni di euro per l'anno 2013;
- 907 milioni di euro per l'anno 2014;
- 785 milioni di euro per l'anno 2015,
- 766 milioni di euro per l'anno 2016;
- 322 milioni di euro per l'anno 2017;
- 426 milioni di euro per l'anno 2018;
- 432 milioni di euro per l'anno 2019;
- 479 milioni di euro per l'anno 2020;
- 509 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (art. 70, comma 1, lett. b).

Se il secondo comma dell'art. 70 del DDL autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare (con appositi decreti) le necessarie variazioni di bilancio, né la norma sulla copertura finanziaria, né la relazione illustrativa danno ragione delle previsioni di spesa, ma ciò che è più grave, la disposizione in esame non contiene alcun riferimento alla copertura finanziaria derivante dai contributi e dagli altri interventi di maggiori entrate previsti dagli artt. 29 (*Contribuzione di finanziamento*), 34 (*Addizionale sui diritti d'imbarco*), 36 (*Aumento contributivo lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995*), 38 (*Aliquota di finanziamento e di computo della gestione autonoma coltivatori diretti, mezzadri e coloni*) e 44 (*Contributi di finanziamento*) del medesimo DDL.

In definitiva la norma non consente di comprendere con la necessaria chiarezza quanto la riforma prospettata peserà sulle maggiori entrate imposte direttamente a cittadini, lavoratori e imprese, e quanto, invece, deriverà dalle ulteriori misure fiscali e riduzioni di spesa previste dagli artt. 71 e 72, con ciò lasciando un pesante debito di conoscenza che potrebbe pesare sulle future generazioni di lavoratori (sulla falsariga di quanto già accaduto in occasione della riforma del sistema pensionistico, almeno con riguardo ai cosiddetti "lavoratori esodati").

Un elenco di nuove imposizioni fiscali per imprese e professioni (ma anche automobilisti)

Il comma 1 e 2 dell'art. 71 del DDL identificano una maggiore imposizione fiscale a carico di chi esercita imprese, arti e professioni con riferimento a due pesanti restrizioni dei limiti di deduzione delle spese e degli altri componenti negativi relativi a taluni mezzi di trasporto a motore, utilizzati nel contesto dell'impresa o in quello artistico o professionale esercitato. In particolare la norma modifica le previsioni dell'art. 164, comma 1, del decreto Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (cd. TUIR), per prevedere che, a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della riforma, le spese relative ai mezzi di trasporto a motore (autovetture, autocaravan, ciclomotori e motocicli) utilizzati nell'esercizio di imprese, arti e professioni, ai fini della determinazione dei relativi redditi sono deducibili non più nella misura del 40% ma del 27,5% per professionisti, artigiani e commercianti (se arti e professioni sono esercitate in forma individuale la deducibilità rimane ammessa limitatamente ad un solo veicolo; se è svolta da società semplici e da associazioni la deducibilità è consentita limitatamente a un veicolo per ciascun socio o associato) e non più nella misura del 90% ma del 70% per i medesimi mezzi concessi in uso promiscuo ai dipendenti per la maggior parte del periodo d'imposta. Con una misura, dunque, che innalza, inevitabilmente, il livello di tassazione a carico delle imprese.

L'art. 71, comma 3, del DDL modifica il medesimo TUIR all'art. 37, comma 4-*bis*, sulla determinazione del reddito dei fabbricati, per stabilire che venga ridotto sensibilmente lo sconto fiscale riconosciuto ai proprietari di immobili che vengono dati in locazione e i cui redditi vengono denunciati nella dichiarazione dei redditi, ad eccezione dei proprietari che hanno optato per il regime della cedolare

secca. La misura fiscale prevista dal DDL porta la riduzione forfetaria dal 15% al 5% con un incremento netto dell'imponibile fiscale di 10 punti percentuali a decorrere dal 2013.

Il comma 4 dell'art. 71 del DDL aumenta ulteriormente, a decorrere dal 1° luglio 2013, di 2 euro a passeggero imbarcato (per un totale di costo aggiuntivo pari a 5 euro) l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili (art. 2, comma 11, della l. 24 dicembre 2003, n. 350), ferme restando le previsioni dell'art. 6-*quater*, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, come modificato dall'art. 34 del DDL (l'omessa comunicazione delle somme ulteriori riscosse, peraltro, comporta per i soggetti tenuti alla riscossione l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 2.000 ad euro 12.000).

L'ultimo comma dell'art. 71 tocca direttamente la generalità delle famiglie italiane a decorrere già dall'anno 2012, stabilendo che il contributo obbligatorio per l'assistenza erogata nell'ambito del servizio sanitario (art. 334 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209), applicato sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, è deducibile dal reddito complessivo del contraente (art. 10, comma 1, lett. e), TUIR) per la sola parte che eccede euro 40, anziché la deducibilità totale prevista attualmente.

Un aspro taglio alle spese di funzionamento di Inps e Inail

Ma la parte più grave e maggiormente di impatto delle misure finanziarie previste a copertura della riforma sta nell'art. 72, comma 1, del DDL laddove si prevede che l'INPS e l'INAIL, seppure nell'ambito della rispettiva autonomia gestionale, sono tenuti ad adottare «misure di razionalizzazione organizzativa» (aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 4, comma 66, della l. 12 novembre 2011, n. 183, e dall'art. 21, commi da 1 a 9, del d.l. 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214), per conseguire una forte riduzione delle proprie «spese di funzionamento», in misura pari a 90 milioni di euro per ciascun anno a decorrere dal 2013. Precisamente le riduzioni imposte ai due «super-Istituti», previdenziale e assicurativo, sono quantificate in 18 milioni di euro l'anno per l'INAIL e in 72 milioni di euro l'anno per l'INPS (sulla scorta di un apposito decreto interministeriale dei Ministri del lavoro e dell'economia e delle finanze), con obbligo di versare le somme derivanti dalle riduzioni di spesa entro il 30 giugno di ciascun anno nello specifico capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

L'entità della riduzione complessiva delle spese di funzionamento dell'organizzazione di Inps e Inail, dunque, appare talmente elevata da lasciar presagire interventi di riassetto organizzativo di vasta portata che non potranno prescindere da una decisa minore presenza territoriale dei due Istituti e, forse, anche da manovre di futura privatizzazione che drammaticamente inficerebbero il sistema complessivo di *welfare* del Paese. Ma senza ombra di dubbio, anche a voler credere che nessuna operazione di privatizzazione farà seguito a tale drastico ridimensionamento delle spese di gestione di Inps e Inail, l'effetto più pesante della riorganizzazione dei due Istituti, con spese di funzionamento annualmente enormemente ridotte, sarà avvertito dai lavoratori che da essi ricevono assistenza e tutele.

Con gli stessi obblighi di versamento annuale, l'art. 72, comma 2, del DDL impone una riduzione delle spese di funzionamento per 10 milioni di euro l'anno, a decorrere dal 2013, anche alla Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sempre con riferimento alla obbligatoria adozione di misure di razionalizzazione organizzativa, pure nell'ambito della autonomia propria dell'Ente (ovviamente anche in questo caso deve trattarsi di misure aggiuntive a quelle previste dall'art. 4, comma 38, della legge n. 183/2011).

L'ultimo comma dell'art. 72 affida ai Ministeri vigilanti (lavoro ed economia e finanze) il compito di verificare l'attuazione delle misure previste, anche con riguardo alla proposta di «misure correttive previste dalle disposizioni vigenti» per la «effettiva riduzione» delle spese di funzionamento degli Enti individuati.

ADAPT LABOUR STUDIES

e-Book Series

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

I contributi raccolti nel presente volume mirano ad offrire una prima analisi di carattere sistematico delle disposizioni contenute nel disegno di legge AS n. 3249 del 5 aprile 2012, recante “*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*”.

L’esame dell’intero impianto normativo – composto di 72 articoli strutturati in 8 capi – viene svolto in una pluralità di voci, che coniugano i profili tecnici, giuridici ed economici, con quelli più spiccatamente sindacali e delle relazioni industriali e di lavoro, nella prospettiva di mettere a disposizione del lettore le coordinate concettuali essenziali per comprendere ed assimilare l’annunciato nuovo assetto legislativo, nella consapevolezza che una lotta senza quartiere verso le forme di lavoro flessibile, coordinate e continuative o temporanee è possibile soltanto a condizione di smantellare in modo sostanziale le rigidità in uscita, mentre qualsiasi soluzione a metà, come quella che sembra emergere dal disegno di legge, finisce per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori, destinati ad essere drammaticamente predestinati non già al “preariato”, ma alla devastante piaga del lavoro sommerso.

A fronte di un complesso e articolato disegno di riforma del mercato del lavoro, dunque, i curatori e gli autori dell’opera intendono fornire una lettura indipendente, scevra di pregiudiziali, che possa consentire agli operatori di approcciare le molteplici proposte di modifica del quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro, ma anche con lo sguardo rivolto a quanti, durante il lavoro parlamentare per l’approvazione del testo di legge definitivo, potranno trovare nei testi qui raccolti contenuti utili a migliorare un progetto riformatore finora rimasto in mezzo al guado.

MICHELE TIRABOSCHI

Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l’Università di Modena e Reggio Emilia.
Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” (www.csmb.unimore.it).
Coordinatore del Comitato scientifico di ADAPT (www.adapt.it).

PIERLUIGI RAUSEI

Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
Docente di diritto sanzionatorio del lavoro presso la Scuola di dottorato in *Formazione della persona e mercato del lavoro* di ADAPT e CQIA dell’Università degli studi di Bergamo.
Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” dell’Università di Modena e Reggio Emilia.
ADAPT *professional fellow*.