

“Decreto dignità”

Rispunta la parola magica: decontribuzione

di Fabio Ghiselli

Sul D.L. 12.7.2018, n. 87 rubricato come “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*” e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161, del 13.7.2018 e soprannominato “decreto dignità”, si continua a discutere, com’era prevedibile, dentro e fuori le sedi istituzionali. Inutile dire che la tematica del lavoro e, soprattutto, di quello precario, resta al centro dell’attenzione.

Il provvedimento è stato oggetto di molte critiche perché la riduzione della durata massima dei contratti a tempo determinato, le causali e l’incremento contributivo sui rinnovi non farebbe che accrescere la precarietà incrementando il turnover e il lavoro nero. Inoltre, l’innalzamento dell’indennità risarcitoria a carico del datore di lavoro in caso di licenziamento illegittimo, “accrescendo il costo”, disincentiverebbe il ricorso al contratto a tempo indeterminato.

Insomma, sarebbero stati commessi una serie di tragici errori destinati a produrre un risultato opposto a quello voluto, ai quali forze politiche di governo come la Lega e di tutta l’opposizione, vorrebbero porre rimedio in sede di dibattito parlamentare.

Sono già intervenuto su alcune tematiche in materia di lavoro, trattate dal D.L. 12.7.2018, n. 87, ai quali rinvio. Qui sotto i link per la lettura dei testi integrali.

<http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2018/07/19/contratti-lavoro-termini-causali-spinta-flessibilita-cerca-ago-bilancia>

<http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2018/07/23/licenziamenti-illegittimi-via-maestra-costruire-cultura-lavoro>

In questa sede vorrei soffermarmi su altri aspetti che ritengo di interesse e su parte dei quali si sta concentrando l’attenzione del Parlamento.

In primo luogo si può affermare che non desta sorpresa la critica semicorale rivolta al decreto, dal momento che (in diritto del lavoro ma non solo) sembra prevalere, oggi, l’idea per cui i “limiti e vincoli normativi alle decisioni di impresa, possano produrre i comportamenti ritenuti virtuosi dal legislatore” sarebbe solo una “atavica illusione, propria del tradizionale approccio garantista”. E come non dimenticare gli studi di sociologia del diritto che sosterebbero “che le norme intrusive, burocraticamente conformative di comportamenti, rischiano solo l’irrelevanza sociale e l’ineffettività giuridica in forma di prassi elusive”?

La nostra generale passione per le pratiche elusive (ed evasive) di obblighi imposti da leggi e regolamenti, agevolata da norme scritte in modo insufficientemente tecnico e professionale (ove non pessimo), ha sicuramente il sopravvento sul senso del dovere sociale e sul rispetto delle regole senza le quali una comunità non può vivere e crescere (al massimo sopravvivere alla meno peggio).

E allora come agire o reagire?

Dobbiamo porre dei vincoli o lasciare libero il mercato e le parti che in esso si confrontano di trovare il loro equilibrio in ragione della forza di cui sono portatrici?

Personalmente riterei che per contrastare la passione per le prassi elusive sarebbe necessario avviare un processo di costruzione della cultura di quei doveri che ad essa si contrappongono, fondato anche sull’introduzione di alcuni vincoli più stringenti di quelli ordinariamente funzionali al sistema. Percorso assolutamente normale visto che molti comportamenti sociali sono stati indotti da vincoli imposti per legge.

Ma, al contempo, ci sarebbe bisogno di una pubblica amministrazione che controllasse effettivamente il rispetto delle regole e che, ovviamente, fosse la prima a rispettarle.

Così come non possiamo permetterci di non avere regole, così non possiamo permetterci di non avere strumenti utili – come per esempio i voucher – solo perché qualcuno non è in grado di controllare che non vi siano abusi.

Selezionare il campo di applicazione di certi strumenti – i voucher stessi così come le causali – rappresenta un preciso dovere dei rappresentanti politici eletti per governare il Paese. E questa attività di selezione presuppone in modo imprescindibile, il possesso di adeguati livelli di professionalità.

Allo stesso modo, dovrebbe costituire un impegno politico preciso quello di garantire risorse adeguate alla pubblica amministrazione e vigilare sul lavoro svolto e sui risultati ottenuti, pretendendo la massima efficienza (o, almeno, con una comparabile con quella di un qualunque settore privato).

Si continua a parlare della necessità di incentivare il lavoro stabile, i contratti a tempo indeterminato, attraverso l'introduzione – o forse dovremmo dire reintroduzione o rinnovo – di agevolazioni che riducano il costo di questo tipo di assunzioni per il datore di lavoro. La parolina magica è “decontribuzione”.

Niente di nuovo sotto il sole. Per limitarci al periodo più recente, nell'ambito dei contatti a tutele crescenti, ricordiamo la decontribuzione triennale 2015-2018 del 50 per cento dei contributi previdenziali (nel limite di 8.060 euro), quella ridotta biennale 2016-2018 del 40 per cento (nel limite di 3.250 euro), ma anche la legge di bilancio 2018 che ha previsto la riduzione triennale del 50 per cento dei contributi previdenziali (fino a un massimo di 3.000 euro) per le assunzioni di giovani lavoratori under 35 (30 dal 2019) a tempo indeterminato con contratto di lavoro a tutele crescenti, ovvero del 100 per cento per i giovani e meno giovani residenti al sud (fino a un massimo di 8.060 euro), la decontribuzione totale per le trasformazioni dei contratti di lavoro a tempo determinato in tempo indeterminato per i giovani under 35 e 30, l'esonero totale per i giovani ex studenti (fino a un massimo di 3.000 euro).

Tralasciando un'analisi del successo o dell'insuccesso di queste forme di aiuto e ogni valutazione sulle conseguenze distorsive di segmentazione tra lavoratori “agevolabili” e non, vorrei soffermarmi su due tipi di considerazioni.

La prima è di ordine economico. Se si vuole incentivare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non solo a fini statistici, si dovrebbe evitare che, almeno per il periodo di durata massima di un contratto a tempo determinato ante “decreto dignità” (36 mesi), il saldo finanziario tra risparmio contributivo e costo del licenziamento per il datore di lavoro fosse a favore delle imprese, perché ciò indurrebbe le stesse a considerare il primo contratto solo sostitutivo del secondo, e non risolverebbe il problema della precarietà. Anche per questa ragione ha un senso l'incremento dell'indennità di licenziamento disposta dal “decreto dignità”. Inoltre, dovrebbe essere previsto un allungamento del periodo durante il quale non può scattare il licenziamento del lavoratore, pena il pagamento dei contributi non versati.

Se si volesse veramente incentivare il contratto a tempo indeterminato, lo sgravio contributivo dovrebbe essere costante e generalizzato, almeno per i nuovi assunti, intendendosi per tali anche quelli che hanno iniziato il rapporto di lavoro con un contratto a tempo determinato.

Ma questa scelta, per essere maggiormente incisiva, dovrebbe essere accompagnata da un parallelo intervento disincentivante – sotto forma di aggravio contributivo – dei contratti a tempo determinato. Come si propone di fare il “decreto dignità”.

Nell'ipotesi in esame, rientreremmo nel più generale intervento di riduzione del “cuneo fiscale”.

Nella sua accezione più ampia, il cuneo fiscale è determinato sia dagli oneri contributivi, a carico dell'azienda e del lavoratore, sia dall'onere fiscale sul reddito da lavoro. Secondo il rapporto *Taxing Wages* 2017 dell'OCSE, l'Italia, con il 47,8%, si colloca al 5° posto dopo il Belgio con il 54%, la Germania con il 49,4%, l'Ungheria con il 48,2% e la Francia con il 48,1%. La Spagna è quattordicesima con il 39,5%.

Ciò che differenzia di più le posizioni dei Paesi nostri diretti concorrenti sono le quote contributive a carico delle aziende e dei lavoratori: per l'Italia le percentuali sono, rispettivamente, del 24,2 e del 7,2; per la Germania, del 16,2 e del 17,3; per la Francia del 26,8 e del 10,8; per la Spagna del 23 e del 4,9;

Tenuto conto della sua composizione, il cuneo fiscale si può ridurre in due modi: o abbassando il carico contributivo, in particolare quello a carico del datore di lavoro, o riducendo le imposte a carico dei lavoratori che, a parità di salario lordo, avrebbero una maggiore disponibilità di denaro da destinare ai consumi (e, in parte, al risparmio e agli investimenti).

Una alternativa potrebbe essere quella di ridurre l'onere contributivo a carico dei lavoratori. Lo propone il PD nel documento “10 proposte alternative al decreto disoccupazione”, che prevede di ridurre l'onere di quattro punti in quattro anni. Ma se questa riduzione significa una pari riduzione del salario lordo, le imprese potrebbe beneficiarne, altrimenti la mia personale opinione è che sarebbe meglio impiegare quelle risorse, anche se limitate come prevede la proposta del PD, in una riforma fiscale complessiva. Anche perché la quota contributiva a carico dei lavoratori, prevista dalla legislazione italiana, appare oggi in linea con quella di altri Paesi europei (ad eccezione della Spagna, come visto).

Nel primo caso – riduzione dell'onere a carico del datore di lavoro - agiremmo dal lato dell'offerta, come hanno fatto molti altri interventi di sostegno alle imprese avviati in questi anni, nel secondo – riforma fiscale, con una particolare attenzione ai redditi da lavoro - sul lato della domanda (anche se con evidenti ripercussioni sull'offerta).

Ma quali sarebbero gli effetti di una decontribuzione strutturale?

Sicuramente ci sarebbe un evidente beneficio per le imprese in termini di riduzione del costo del lavoro.

Ma gli effetti non si esaurirebbero qui e riguarderebbero sia le entrate del sistema previdenziale pubblico, sia le prestazioni dei lavoratori.

Senza dilungarci troppo, potremmo affermare che, o la decontribuzione viene coperta dal risparmio sui costi di gestione della macchina previdenziale e dal recupero dell'evasione contributiva (pari al 6-7 per cento dei contributi versati), oppure

assisteremmo a una riduzione delle entrate a favore dell'INPS – che dovrebbero essere coperte, queste sì, dai contributi di un maggior numero di immigrati “utili”, come sostiene il Presidente dello stesso Istituto, Boeri – e a una conseguente e molto probabile riduzione delle prestazioni pensionistiche, in primis a sfavore degli stessi soggetti nuovi assunti. L'alternativa possibile potrebbe essere quella di addossare il conto alla fiscalità generale e, quindi, alle imposte che, in questo caso, ben difficilmente potrebbero essere ridotte, se non a scapito della riduzione di altre spese.

Nel secondo caso, quello della riduzione delle imposte, in particolare quelle sul lavoro, i benefici sarebbero evidenti per tutti, lavoratori e imprese: i primi vedrebbero incrementarsi stabilmente il salario netto, le seconde beneficerebbero di un aumento della domanda di beni e servizi (garantita dalla maggiore disponibilità di denaro, come da tempo sostiene la Banca d'Italia). La mia personale posizione su questo punto e sull'esigenza di una profonda riforma del sistema fiscale fondata sulla progressività, sulla capacità contributiva e sulla solidarietà economica e sociale, è nota, per cui è inutile che mi soffermi oltre.

Mi permetto solo di rinviare al libro *“Imposta progressiva versus flat tax. La progressività come strumento di equità sociale”*, ed. Imprimatur, 2018, ai miei scritti pubblicati sul Quotidiano IPSOA.

La seconda considerazione, di ordine più generale, attiene alla necessità di introdurre costanti “aiutini” al sistema economico e alle imprese in particolare.

Noi siamo intrisi dalla “cultura dell'aiutino”, lo introduciamo per qualunque cosa: per far rientrare i “cervelli” che dopo averli formati li lasciamo scappare all'estero, per far pagare meno tasse alle neo imprese e alle neo partite iva, per agevolare certi strumenti di risparmio come i PIR, i vari bonus dati “a pioggia”. E l'elenco potrebbe essere lunghissimo.

Ma perché, invece, non creiamo le condizioni per non far scappare i giovani all'estero? Perché non semplifichiamo realmente la vita alle imprese riducendo adempimenti e burocrazia, facendo pagare loro semplicemente le imposte che devono in proporzione al reddito, elevato o ridotto che sia, indipendentemente dalla data di costituzione? Perché ci ostiniamo a pensare che lo sviluppo di qualunque iniziativa economica non possa essere garantita dall'apprezzabile validità della stessa ma necessiti assolutamente di incentivi fiscali, di riduzioni o di esenzioni dall'imposta che creano distorsioni ed effetti negativi che sono sotto gli occhi di tutti?

Non v'è dubbio che interventi di sostegno al sistema produttivo siano essenziali ed opportuni in momenti di crisi economica – gli incentivi agli investimenti o alla ricerca e sviluppo tecnologico sono esempi tipici - ma l'impegno principale della politica dovrebbe essere rivolto alla rimozione delle cause della crisi con interventi strutturali e caratterizzati da un moltiplicatore efficiente, non all'introduzione e alla riproposizione di interventi che per la loro natura sono solo in grado di “drogare”, per giunta per un periodo di tempo limitato, certe attività o comportamenti, quali quelli in esame.

Pertanto, se la scelta politica ricadrà ancora una volta sulla decontribuzione, come sembra, questa dovrà essere presa nella consapevolezza che la sua durata non potrà che essere temporalmente limitata (magari con il vincolo sopra descritto), perché dovrebbe essere prioritario, in presenza di risorse scarse, intervenire su due fronti:

- una revisione del sistema fiscale che, anche a parità di gettito, generi una riduzione della tassazione sui redditi da lavoro;
- un incremento degli investimenti pubblici in reti ferroviarie e stradali, porti aeroporti, adeguamenti sismici, tutela del territorio e innovazione tecnologica.

Solo queste, per la sicurezza che sono in grado di generare in termini di maggiore capacità produttiva e di correlate vendite di beni e servizi, saranno in grado di indurre le imprese ad assumere e stabilizzare dipendenti a tempo indeterminato.

Non credo che si possa continuare a far finta di non vedere che misure di sostegno all'economia limitate in valore assoluto o concentrate sulla spesa corrente non sono in grado di garantire il raggiungimento di valori di crescita almeno pari a quelli medi dell'eurozona. Per cui, al di là, di ogni falso convincimento, davanti a noi si profilano tre strade: o si persegue l'idea che i beni oggetto degli investimenti di cui sopra siano da considerare come “beni pubblici europei” che devono essere finanziati con risorse comunitarie; o si riesce a convincere le stesse istituzioni che quegli investimenti (pubblici) devono essere esclusi dal computo del disavanzo; oppure non rimane che la strada del maggior deficit e del maggior debito pubblico, disapplicando il Fiscal compact e sfiorando i parametri di Maastricht (di puro valore medio statistico e privi di valore scientifico). Con buona pace di chi come il vice presidente della Commissione europea Valdis Dombrovskis impropriamente generalizza il principio per cui, nonostante l'aspettativa di una nuova frenata dell'economia, “non è il momento per politiche espansive”.