

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2455

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GAMBALE, FRONZA CREPAZ, BERTEZZOLO, CASILLI, DALLA CHIESA, FAVA, ALFREDO GALASSO, GHEZZI, MARCUCCI, MATTIOLI, NOVELLI, NUCCIO, ORLANDO, PISCITELLO, POLLICHINO, RAPAGNÀ, GIUNTELLA, RUSSO SPENA**

Agevolazioni fiscali per l'incremento dei livelli occupazionali

Presentata il 24 marzo 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — *I. - Considerazioni generali.* — Scopo della presente proposta di legge, nata dal contributo volontario del centro studi « Giorgio La Pira » di Genova, è favorire il lavoro per tutti, in considerazione non solo della sua valenza economica, ma anche della sua valenza sociale; il lavoro è un diritto sancito dalla Costituzione, fondamentale per la realizzazione della persona umana, oltre che un normale mezzo di mantenimento dei cittadini e delle loro famiglie. La presente proposta di legge consente, per un periodo di cinque anni, senza limitazioni di tipologia di imprese e di area geografica, la deduzione dall'imponibile, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dell'imposta locale sui redditi (ILOR), per tre anni consecutivi e per una volta in più rispetto

a quanto previsto dalle leggi vigenti, del costo per l'impresa costituito dallo stipendio e dai contributi di lavoratori occupati in più nell'impresa stessa rispetto all'anno precedente; tale deduzione aggiuntiva fa ottenere all'impresa una riduzione di imposta che può arrivare a superare i dodici milioni di lire all'anno per ogni nuovo occupato in caso di società di capitali e cifre analoghe per i soggetti all'IRPEF; uno sconto importante capace di sconfiggere l'attrattiva economica del lavoro nero, capace di far preferire l'impiego di lavoratori disoccupati all'utilizzo di persone già in possesso di un primo lavoro e di rendere conveniente per le imprese anche la concessione del lavoro a tempo parziale ai lavoratori che lo richiedono.

La presente proposta di legge agisce unicamente sulla leva fiscale e, senza porre problemi di incompatibilità con le

agevolazioni contributive vigenti, offre incentivi economici a quanti, a partire dall'impresa individuale fino alla grande impresa, riescano ad intraprendere attività capaci di creare nuova occupazione. Inoltre, in questo momento della vita del Paese in cui emerge una forte esigenza di nuova imprenditorialità, la legge proposta rappresenta un valido sostegno alle società di nuova formazione, che procurano implicitamente nuovi posti di lavoro. Lo sconto fiscale ottenuto rappresenta un notevole contributo alla capitalizzazione delle nuove aziende nei primi quattro anni di vita, che solitamente sono i più critici.

La creazione di un nuovo posto di lavoro a norma di legge, produce per lo Stato sia una riduzione di oneri per minori contributi per cassa integrazione o indennità di disoccupazione, sia un aumento dei ricavi a causa dei contributi e delle imposte sul reddito che la persona, lavorando, corrisponderà; la legge proposta non richiede finanziamenti dello Stato: alle minori entrate per il fisco, verso la fine dell'anno, in occasione delle anticipazioni di imposta, corrisponderanno, durante l'anno, maggiori entrate previdenziali e fiscali e minori esborsi per ammortizzatori sociali; infatti, nella attuale situazione italiana di cassa integrazione, disoccupazione ed inoccupazione, il costo ed il mancato ricavo per lo Stato dovuto ad un disoccupato in più sono superiori allo sconto fiscale che viene offerto dalla legge.

La voluta piena « automaticità » del provvedimento esclude ogni discrezionalità della burocrazia nella concessione delle agevolazioni, e rende l'applicazione della legge molto più appetibile per gli imprenditori, insofferenti di agevolazioni condizionate a rapporti con la burocrazia, che a volte possono diventare ambigui o vessatori. In un'epoca in cui l'automazione della produzione, agevolata anche dallo Stato, ha eliminato buona parte del lavoro manuale, per ottenere un'occupazione per tutti nell'attuale contesto produttivo sarebbe probabilmente necessario ridurre in modo generalizzato l'orario di

lavoro; per iniziare ad attuarlo almeno nelle attività in crisi era stata predisposta la legislazione detta dei « contratti di solidarietà », la quale, però, è stata pochissimo applicata, presentando incentivi insufficienti per lavoratori ed imprese: la presente proposta di legge offre, in caso di applicazione dei contratti di solidarietà con previsione di aumento di personale, ulteriori incentivi che possono diventare determinanti per l'applicazione generalizzata degli stessi.

*II. - Evoluzione della situazione occupazionale.* — Alla fine del 1992 la situazione delle forze lavoro in sofferenza, secondo le rilevazioni statistiche dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), era la seguente:

cassintegrati industria (corrispondenti alle ore per anno)	244.233
cassintegrati edilizia (corrispondenti alle ore per anno)	27.145
disoccupati .....	1.331.459
inoccupati .....	1.348.541

I dati sopra esposti non rappresentavano però una situazione stabilizzata: infatti, i rilevamenti delle ore di cassintegrazione alla fine del 1992 risultavano notevolmente superiori rispetto a quelli della fine del 1991: per il 1993 è prevedibile quindi un ulteriore progressivo peggioramento, soprattutto in vista del programma di riduzione di personale di molte grandi aziende pubbliche e delle ripercussioni di tali riduzioni sull'indotto ed i servizi; una prima estrapolazione porterebbe alle seguenti previsioni a fine 1993, senza interventi particolari di rilancio dell'occupazione:

cassintegrati industria .....	310.000
cassintegrati edilizia .....	31.000
disoccupati .....	1.360.000
inoccupati .....	1.365.000

*III. - Impatto economico della proposta di legge sul bilancio statale.* — La cassa integrazione, la disoccupazione e l'inoccupazione comportano per lo Stato sia

esborsi per ammortizzatori sociali sia mancati ricavi per contributi non riscossi.

1. - Gli esborsi per ammortizzatori sociali corrispondono a circa 13,65 milioni di lire per anno per persona erogati al lavoratore, a circa 7,18 milioni per anno per persona erogati per conto di ogni cassintegrato quali contributi previdenziali, ed a circa 5,07 milioni di lire per anno per persona per i disoccupati, quale indennità di disoccupazione. Applicando queste cifre alle previsioni suddette si ottiene un onere per lo Stato di:

4.655 miliardi per cassa integrazione;

2.420 miliardi per i contributi previdenziali per i cassintegrati;

6.895 miliardi di costo per indennità di disoccupazione.

2. - Per quanto riguarda i mancati ricavi per contributi non versati agli enti previdenziali ed allo Stato dalle aziende per i cassintegrati, e quelli non versati dai disoccupati e dagli inoccupati, dimenticando che, nel caso dei cassintegrati, normalmente il contributo precedentemente versato dalle aziende per essi corrispondeva a stipendi lordi più alti del minimo e quindi era maggiore, e assumendo per tutti, come contributo medio, quello corrispondente ad uno stipendio minimo di 1,3 milioni di lire al mese, senza particolari esenzioni, si ottiene:

per i cassintegrati ..... 2.997 miliardi

per i disoccupati ..... 11.952 miliardi

per gli inoccupati ..... 11.960 miliardi

quindi, tra oneri diretti e mancati introiti, la situazione occupazionale nel 1993 peserà sulla comunità nazionale per 40.879 miliardi di lire, che corrisponde ad un peso economico medio pari a 13,33 milioni di lire all'anno per ogni persona che intenderebbe lavorare ma che risulta priva di lavoro. Il massimo sconto fiscale per persona occupata in più, concesso dalla presente proposta di legge, risulta, invece, di 12,15 milioni di lire annui per un periodo limitato di tre anni.

Analizzando separatamente le diverse categorie di lavoratori in difficoltà per l'occupazione risulta che:

a) la trasformazione di un cassintegrato in un nuovo occupato comporterà un risparmio per lo Stato, per minori esborsi e maggiori contributi, pari a 17,47 milioni di lire per anno;

b) la trasformazione di un disoccupato in un occupato comporterà ancora un risparmio per lo Stato di 1,71 milioni di lire per anno;

c) nel caso di un nuovo posto di lavoro per un inoccupato, lo Stato avrà un minore introito non superiore a 3,36 milioni di lire per anno.

I vantaggi per lo Stato dovrebbero però risultare, in pratica, superiori ed i costi inferiori, perché la proposta di legge non prevede esborsi diretti, ma solo riduzioni di imponibile per le imprese e gli esercenti di arti e professioni, e va rilevato che:

non tutte le imprese chiudono in utile ogni anno;

solo le società di capitale hanno la possibilità di recuperare nei successivi cinque anni le perdite fiscali realizzate in anni precedenti;

non tutte le società di capitale riescono a fruire delle perdite fiscali pregresse.

Sotto il profilo dell'Erario poi, trattandosi di sgravi fiscali, essi si realizzeranno in minori introiti solo nell'autunno avanzato di ogni anno, nel momento, cioè, in cui le persone fisiche e le imprese devono procedere a versare gli anticipi di imposta dovuti.

La presente proposta di legge, quindi, non richiede uno specifico finanziamento, e può rivelarsi addirittura capace, pur con un ridotto gettito fiscale, di provocare un impatto globalmente positivo sul bilancio statale.

IV. - *Impatto sul « lavoro nero » e doppia occupazione.* — La presente proposta di legge offre alle imprese per tre anni, in caso di incrementi di occupazione, un vantaggio fiscale netto di importo superiore ai contributi previdenziali da versare per i lavoratori in più; la sua applicazione farebbe quindi perdere, sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore, ogni convenienza economica a continuare rapporti di lavoro irregolari. Non essendo prevista nella presente proposta di legge la deduzione dall'imponibile per lavoratori in più già in possesso di un primo lavoro, essa renderà maggiormente conveniente l'utilizzo di lavoratori disoccupati, inoccupati o cassintegrati rispetto a chi ha già un primo lavoro.

V. - *Impatto sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro straordinario.* — Da tempo è previsto per legge l'istituto del lavoro a tempo parziale; tale agevolazione è però ottenibile solo a discrezione dell'impresa, la quale non ha convenienza a concederla quando comporterebbe l'assunzione di nuovi lavoratori.

Il lavoro a tempo parziale è frequentemente richiesto dalle lavoratrici con figli in tenera età, i cui guadagni spesso, non potendo ottenere facilmente il tempo parziale, vengono vanificati dagli oneri connessi all'assistenza dei figli nelle ore di lavoro in cui le strutture sociali preposte (asili e scuole) non operano.

La presente proposta di legge, fornendo incentivi economici alle imprese che assumono più persone, anche se con lavoro a tempo parziale, dovrebbe rendere appetibile per le imprese l'applicazione di suddetto istituto. Analogamente, la presente proposta di legge mira a scoraggiare l'adozione continuativa di lavoro straordinario.

VI. - *Impatto sulle imprese e sugli esercenti arti e professioni soggetti alla minimum tax.* — Le assunzioni provocate dalla presente proposta di legge contribuiranno ad innalzare la soglia del contri-

buto diretto lavorativo (*minimum tax*) dovuto dai lavoratori autonomi; la deduzione straordinaria dall'imponibile prevista dalla presente proposta di legge potrà, però, portare ad imponibili a cui corrisponde una imposta inferiore al contributo diretto lavorativo sopra calcolato: in questo caso tale contributo diretto lavorativo non dovrà essere più limitante nei confronti di una minore imposta da corrispondere.

La presente proposta di legge dovrebbe contribuire ad arginare, ed anche ad invertire, l'attuale tendenza alla riduzione di personale ed alla chiusura di molte piccole attività, entrate in crisi proprio a causa dell'istituzione del contributo diretto lavorativo.

VII. - *Impatto sull'applicazione dei contratti di solidarietà.* — Già dal 1984 è vigente una legge che agevola i contratti di solidarietà nelle due loro possibili applicazioni, la prima « difensiva », che agevola la riduzione di orario di lavoro generalizzata per evitare licenziamenti in imprese in difficoltà, e la seconda « espansiva », che prevede agevolazioni in caso di riduzioni generalizzate di orario di lavoro ai fini di incrementare l'occupazione aziendale.

Mentre alcune volte la legge è stata applicata nel suo capitolo « difensivo », in pratica non si sono mai applicati contratti di solidarietà di tipo « espansivo »; i benefici della presente proposta di legge, abbinati a quelli previsti nel caso di attuazione di contratti di solidarietà, potranno rendere più attraente per gli imprenditori la ricerca di accordi aziendali per contratti di solidarietà di tipo espansivo; essi possono risultare particolarmente convenienti soprattutto per industrie con lavorazioni in turno, nelle quali un minor orario di lavoro si trasforma in tempo libero maggiormente fruibile, con la possibilità dell'immediato inserimento in turno di un nuovo lavoratore, senza che occorra procedere a nuovi investimenti.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità e durata delle misure).*

1. In considerazione della preminente importanza del diritto al lavoro per tutti i cittadini sancito dalla Costituzione, quale strumento per realizzare la democrazia e favorire lo sviluppo equilibrato di ogni individuo nella società, per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di incentivare l'incremento dell'occupazione, è concessa la facoltà di operare una deduzione straordinaria nella determinazione del reddito, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dell'imposta locale sui redditi (ILOR).

## ART. 2.

*(Ambito e modalità di applicazione).*

1. La presente legge si applica su tutto il territorio nazionale alle imprese ed agli esercenti arti e professioni.

2. Il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, determina l'elenco delle attestazioni degli enti previdenziali, che i soggetti di cui al comma 1 dovranno allegare alla dichiarazione dei redditi dell'anno o dell'esercizio sociale in cui la deduzione è applicata.

3. Le agevolazioni fiscali previste dalla presente legge devono essere concesse allo scopo esclusivo di realizzare l'effettivo incremento dell'occupazione.

## ART. 3.

*(Entità e durata delle agevolazioni).*

1. Nella determinazione del reddito di ciascun anno o di ciascun esercizio sociale rientrante, anche parzialmente, nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della presente legge ed il 31 dicembre 1998, in caso di incremento globale del numero degli operai e degli impiegati rispetto a quelli in forza, per il primo anno, fino a sessanta giorni prima della data entrata in vigore della presente legge, e, per gli anni successivi, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, realizzato assumendo soggetti che all'atto dell'assunzione siano in cassa integrazione guadagni, in liste di mobilità o iscritti nelle liste di collocamento, i soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 2 possono operare una deduzione straordinaria pari all'ammontare totale delle spese lorde per prestazioni di lavoro dipendente attinenti a detto incremento nell'anno o nell'esercizio sociale di incremento e nei due anni o nei due esercizi sociali successivi, relativamente alla parte del suddetto incremento che sarà mantenuta.

2. La maggior deduzione applicabile per ogni lavoratore ulteriore non può superare un importo annuale pari al costo lordo risultante dall'applicazione dei minimi retributivi e dei rispettivi contributi previsti dai contratti collettivi nazionali di settore.

3. L'incremento di personale è da considerarsi numerico, ed è pertanto valido anche in caso di prestazioni di lavoro a tempo parziale, purché non inferiori alle venti ore settimanali; tale incremento è da considerarsi valido anche quando per ottenerlo sia adottata una riduzione di orario di lavoro per i lavoratori già in forza, concordata con accordo sindacale.

4. La deduzione non è applicabile nel caso in cui l'incremento di personale sia il risultato dell'assorbimento di altra attività o ramo di azienda da parte dello stesso imprenditore o società o gruppo societario.

5. La deduzione straordinaria non è applicabile in caso di incrementi di personale conseguenti ad investimenti per i quali sono stati già deliberati dallo Stato, da enti pubblici o dalla Comunità europea contribuiti a fondo perduto superiori al 50 per cento dell'importo totale degli stessi o agevolazioni tariffarie di entità corrispondente.

ART. 4.

*(Imprese ed esercenti arti e professioni soggetti al contributo diretto lavorativo).*

1. Ai fini dell'applicazione del comma 1 dell'articolo 11-*bis* del decreto-legge 11 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, la deduzione straordinaria di cui all'articolo 3 della presente legge si applica successivamente al confronto del reddito con il contributo diretto lavorativo determinato ai sensi del comma 1 dell'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, come sostituito dall'articolo 6 della legge 30 dicembre 1991, n. 413. L'applicazione di tale deduzione può determinare un reddito imponibile ed una conseguente imposta inferiore a quella calcolata in base al citato contributo diretto lavorativo.