

**GIORGIO RAGAZZI**

**IL CREDITO D'IMPOSTA PER L'INCREMENTO  
DELL'OCCUPAZIONE:  
QUALI EFFETTI SULL'OCCUPAZIONE E SULLA  
FINANZA PUBBLICA?**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

**COMPAGNIA**  
di San Paolo

**Società italiana di economia pubblica**

---

**Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia**

## **Il credito d'imposta per l'incremento dell'occupazione: quali effetti sull'occupazione e sulla finanza pubblica?**

### 1. Introduzione

L'art. 7 (“incentivi per l'incremento dell'occupazione”) della Legge Finanziaria per il 2001 (L.388/2000) è stato proposto ed approvato in tempi molto brevi; non risulta che sia stata fatta un'analisi approfondita dei costi e dei benefici di questa norma, né una stima dell'onere per il Bilancio. Le riflessioni che seguono sembrano indicare che il costo per la finanza pubblica, pur assai difficile da stimare, potrebbe risultare elevato, mentre gli effetti sull'occupazione potrebbero essere modesti, e per certi versi indesiderabili.

In passato, misure selettive per incentivare le assunzioni di categorie sociali ritenute particolarmente “deboli” avevano puntato essenzialmente sugli sgravi contributivi, come la legge 407/90, per le assunzioni di lavoratori disoccupati o in CGI da più di 24 mesi, o la legge 223/91, per l'apprendistato e i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità. Il credito d'imposta introdotto dall'art. 7 è aggiuntivo, in quanto il comma 8 dell'art.7 prevede esplicitamente la possibilità di cumulo con altri incentivi.

Lo strumento del credito d'imposta per incentivare le assunzioni è stato introdotto per la prima volta nel 1998, art.4 della legge finanziaria (L.449/1997). Col credito d'imposta, lo Stato non si limita più solo ad incentivare le assunzioni di particolari categorie “deboli”, ma vi sovrappone un altro obiettivo: quello di accrescere l'occupazione, visto che il beneficio è ristretto alle sole imprese che aumentano gli occupati, o di favorire tra queste particolari gruppi di imprese.

Per quanto riguarda i lavoratori assunti, la legge 449/97 limitava ancora il beneficio alle assunzioni da liste di collocamento, da liste di mobilità o da CIG, mentre l'art. 7 della finanziaria per il 2001 ammette tutti coloro che abbiano più di 25 anni e non siano stati occupati a tempo indeterminato nei precedenti 24 mesi. Ancora più rilevante è l'ampliamento del campo di applicazione per quanto riguarda le caratteristiche del datore di lavoro: la nuova norma estende il beneficio a

qualunque datore di lavoro, mentre la legge 449/97 lo limitava alle imprese operanti al Sud o alle piccole imprese (tant'è che il credito d'imposta, pari a 10 – 8 milioni l'anno per assunto, era limitato ad un massimo di 60 milioni l'anno per impresa).

Considerando l'ampliamento del campo di applicazione, quale potrà essere il costo per la finanza pubblica? Per l'art.4 della legge 449/97, i fondi originariamente disponibili (500 miliardi) sono stati rapidamente esauriti. V'è da considerare poi che la possibilità di beneficiare del credito d'imposta di cui all'art. 4 della finanziaria per il 1998 era subordinata alla presentazione, ed all'accoglimento, di una domanda da parte dell'impresa (e sono state soddisfatte solo la metà circa delle domande presentate). Il nuovo schema introdotto dall'art. 7 è invece automatico: non è subordinato ad alcuna domanda, né risulta che vi sia alcun plafond sulla spesa complessiva.

## 2. La normativa dell'art. 7

L'art. 7 della legge finanziaria per il 2001 (“incentivi per l'incremento dell'occupazione”) ha introdotto un credito d'imposta di 800.000 lire al mese per ciascun lavoratore assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato, subordinandone la concessione ad un duplice vincolo: sull'impresa e sul lavoratore.

Per quanto riguarda l'impresa (e più precisamente, il “datore di lavoro”), il beneficio è concesso per la differenza, se positiva, tra il numero di dipendenti a tempo indeterminato che risultino occupati in ciascun mese, e la media dei dipendenti a tempo indeterminato che risultavano in carico all'impresa nei dodici mesi terminanti il 30/9/2000. Col vincolo che possono beneficiare dell'incentivo solo le imprese (datori di lavoro) che, su base annuale, aumentino l'occupazione complessiva (compresi i dipendenti a tempo determinato e quelli con contratti di formazione) rispetto all'anno base. Quindi, un'impresa che aumenti il numero dei dipendenti a tempo indeterminato anche mediante la trasformazione di contratti a tempo determinato, o di formazione, in contratti a tempo indeterminato, beneficia dell'incentivo per l'intero aumento del numero degli occupati dipendenti a tempo indeterminato, a condizione che l'occupazione complessiva, così definita, aumenti di almeno un'unità rispetto all'anno base.

Per quanto riguarda i lavoratori, il beneficio viene concesso solo se il lavoratore ha più di 25 anni e non ha svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno 24 mesi.

L'incentivo resterà in vigore sino al 31 dicembre 2003.

### 3 Incidenza del beneficio sul costo del lavoro ed effetti sull'occupazione complessiva

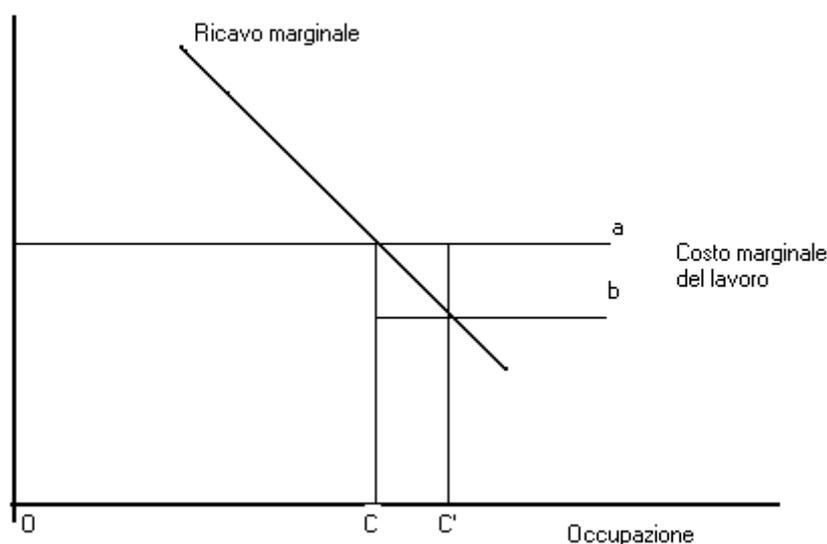
Poiché il beneficio è fissato in cifra assoluta (9,6 milioni l'anno), l'incidenza percentuale sul costo del lavoro diminuisce all'aumentare del salario. Date le caratteristiche soggettive richieste al lavoratore, è ragionevole ritenere che gli assunti col beneficio dell'art. 7 avranno salari bassi (attorno ai minimi contrattuali) e che quindi l'incidenza del beneficio sia elevata, attorno al 20-25% del costo del lavoro (vedasi il successivo paragrafo 5). Che effetti può avere questo incentivo sull'occupazione totale?

Poiché il credito d'imposta è ottenibile solo per i lavoratori che hanno le qualifiche richieste, il beneficio avrà due effetti: un incentivo per la sostituzione (nelle assunzioni fatte dalle imprese che aumentano l'occupazione) di lavoratori che qualificano al posto di lavoratori che non qualificano, ed un incentivo all'aumento dell'occupazione (di lavoratori che qualificano) per effetto della riduzione del costo del lavoro. Consideriamo questo secondo aspetto, prescindendo inizialmente dalla restrizione imposta sulle qualifiche del lavoratore assunto.

Se facciamo riferimento ad un contesto di concorrenza perfetta, dove la domanda di lavoro di un'impresa dipenda dal costo marginale del lavoro e dal ricavo marginale atteso dall'impiego di un'unità aggiuntiva di lavoro (grafico 1), un sussidio che riduca il costo marginale del lavoro da  $a$  a  $b$ , indurrebbe un aumento dell'occupazione da  $C$  a  $C'$ . Date le caratteristiche dei lavoratori che possono qualificare per il beneficio, si può presumere che questi siano "wage takers", e che l'intero beneficio venga quindi acquisito dal datore di lavoro, come riduzione del costo del lavoro.

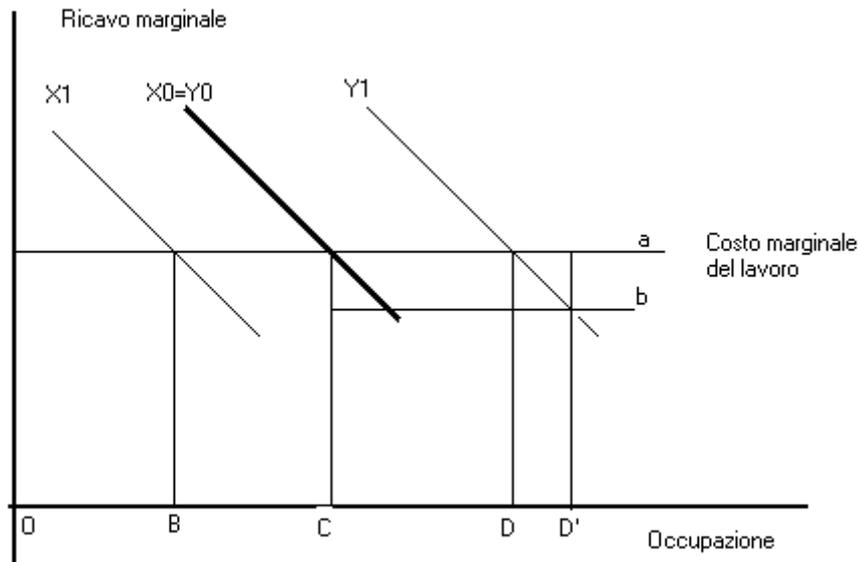
Se l'impresa nel grafico 1 fosse rappresentativa di tutta l'economia (se tutte le imprese fossero omogenee), lo Stato, erogando un sussidio a fronte dell'aumento dell'occupazione, potrebbe indurre un aumento nell'occupazione totale da  $C$  a  $C'$ , con un costo complessivo pari all'area  $ab*CC'$ , nel grafico.

Grafico 1



Tuttavia, il riferimento ad un'impresa rappresentativa dell'economia appare un'astrazione irrealistica. Nell'economia avvengono continuamente processi dinamici: cambiano la quantità e qualità della domanda di ciascun prodotto, la tecnologia ed i canali distributivi, la concorrenza e, a livello micro, la sorte dell'impresa è spesso legata alle capacità ed alle vicende personali dell'imprenditore. Vi sono, anche nello stesso settore, imprese che si espandono ed altre che si contraggono, nuove imprese vengono create ed altre muoiono. Il fenomeno è ben noto ed ampiamente documentato. Si definisce "job creation" la somma di due componenti: a) la nuova occupazione creata, in ogni periodo, da nuove imprese; b) l'incremento del numero di occupati nelle imprese che aumentano l'occupazione. In ogni periodo si verifica anche una "job destruction", per eguali ed opposti motivi, talchè l'occupazione complessiva può rimanere costante o diminuire pur in presenza di un elevato valore di job creation. La somma di job creation e job destruction definisce il job turnover.

Grafico 2



Tuttociò può essere rappresentato, a livello di singola impresa, come un continuo spostamento “esogeno” della funzione del ricavo marginale atteso dall’impiego di un’unità addizionale di lavoro. Immaginiamo (grafico 2) che vi siano solo due imprese (X ed Y), che al tempo 0 siano in equilibrio, ciascuna con occupati OC. Al tempo 1 la funzione di ricavo di ciascuna impresa si sia spostata, come indicato nel grafico. L’impresa X vorrà ridurre gli occupati da OC ad OB, l’impresa Y vorrà accrescerli da OC ad OD; l’effetto netto sull’occupazione totale (inizialmente pari a 2OC) è incerto.

Se lo Stato interviene offrendo un sussidio alle imprese che aumentano l’occupazione, tale da ridurre il costo marginale del lavoro da a a b, nel grafico 2, l’effetto sull’occupazione totale è assai minore che nel caso visto al grafico 1 (l’incremento è  $DD' / 2OC$  invece che  $CC' / OC$ ), mentre il costo del sussidio per lo Stato è assai maggiore (il confronto è tra l’area  $ab*CD'$  nel grafico 2 e due volte l’area  $ab*CC'$  nel grafico 1); il quantum dipende ovviamente dall’entità degli spostamenti delle funzioni di ricavo dal tempo 0 al tempo 1, e dall’inclinazione della curva di ricavo marginale dell’impresa che si espande. Si può dire comunque che l’area  $ab*CD$  rappresenta un windfall profit per l’impresa che si espande, mentre

solo il sussidio pari all'area  $ab*DD'$  esplica un'effetto incentivante sull'occupazione.

L'incremento di occupazione indotto dall'incentivo dipende, nel modello, dall'elasticità della curva del ricavo marginale. Vi sono, a questo riguardo, opinioni e studi empirici contrastanti. Ci limitiamo qui ad osservare che l'elasticità della curva di ricavo marginale dipende in larga misura dalla possibilità di variare la tecnologia in risposta alle variazioni dei prezzi relativi dei fattori produttivi. Quindi è ragionevole attendersi che la curva del ricavo marginale sia piuttosto rigida nel breve periodo, mentre può avere maggior elasticità nel medio/lungo periodo.

Il beneficio di cui all'art. 7 ha durata triennale (decade il 31.12.2003), e quindi una vita media di un anno e mezzo: periodo troppo breve per indurre cambiamenti nelle strutture o tecnologie produttive. Si può ritenere che, in questo orizzonte temporale, la domanda di lavoro sia piuttosto rigida e l'effetto dell'incentivo sull'occupazione piuttosto modesto, e decrescente all'avvicinarsi della scadenza. D'altro canto, è possibile che l'incentivo induca le imprese ad assumere nuovi dipendenti piuttosto che far ricorso al lavoro straordinario o ad altre forme di lavoro flessibile, in periodi di tensione della domanda, e porti quindi ad un aumento del numero di occupati, anche se non delle ore lavorate.

Osserviamo anche che, grazie all'incentivo, aumentano i profitti, e quindi la competitività, delle imprese che si espandono. Se un'impresa che espande l'occupazione è in concorrenza, sullo stesso mercato, con una seconda impresa che invece contrae l'occupazione, la prima potrebbe usare il "windfall profit" per abbassare i prezzi e quindi spingere fuori mercato o comunque accelerare la decadenza della seconda impresa. Ciò può essere raffigurato, nel grafico 2, come un maggior spostamento a sinistra della curva di ricavo marginale dell'impresa X, con effetto negativo sull'occupazione che potrebbe compensare l'aumento dell'occupazione dell'impresa Y indotto dall'incentivo. L'incentivo introduce, per questo verso, una distorsione nel mercato, anche se è difficile dire se, accelerando la mobilità tra imprese, si dia luogo a maggiori benefici (per il trasferimento di occupati verso posti a produttività più elevata) o costi sociali (perdita di investimenti in capitale umano, costi di transazione e di trasferimento).

L'incentivo può accelerare il processo di deverticalizzazione, con travaso dell'occupazione dalle imprese medio-grandi verso piccole imprese, nuove o in espansione. Effetto analogo può aversi se datori di lavoro decidono di chiudere un'attività, o ridurre di molto l'occupazione,

per iniziarse una nuova proprio al fine di poter godere del beneficio fiscale.

Nel complesso, si può concludere che l'effetto diretto dell'incentivo sull'occupazione complessiva sarà modesto. Effetti indiretti positivi potrebbero derivare dai maggiori profitti, corrispondenti al windfall profit delle imprese che si espandono: queste potrebbero accelerare la crescita grazie ad una maggior competitività internazionale, o aumentare gli investimenti, nella misura in cui questi fossero limitati da vincoli finanziari.

Consideriamo ora il vincolo imposto sulle qualifiche soggettive del lavoratore. Se la produttività marginale di tutti i lavoratori fosse eguale, com'è implicito nella funzione  $RM_i = f(N)$ , l'impresa assumerebbe ovviamente solo lavoratori che qualificano. Occorre esplicitare pertanto il fatto che la produttività di ciascun lavoratore può essere diversa a causa delle caratteristiche e capacità personali di ciascuno. Se  $Q_i$  è un'indice della produttività "soggettiva" del lavoratore  $i$ , il reddito marginale per l'impresa dall'impiego del lavoratore  $i$  sarà dato da:

$$RM_i = Q_i * f(N) \quad \text{con } dRM_i/dN < 0$$

Nell'effettuare assunzioni, l'impresa assumerà, tra i candidati disponibili, quello che ha l'indice  $Q_i$  più elevato, e poi gli altri in ordine decrescente di  $Q_i$  sinchè sia, per l'ultimo assunto,  $Q_n * f(n) \geq CL$ .

Assumiamo per semplicità che il costo del lavoro ( $CL$ ) sia, per l'impresa, una costante, indipendente da  $Q_i$ , almeno per la categoria di lavoratori con bassa professionalità nella quale rientrano i lavoratori che potrebbero qualificare per il credito d'imposta. Assumiamo, ancora per semplicità, che l'indice di produttività "soggettiva" dei lavoratori che qualificano ( $QQ$ ) sia eguale per tutti.

Con l'introduzione del credito d'imposta, il ricavo marginale per assunzioni di lavoratori che qualificano diviene:

$$RM_i = QQ * f(N) + CI, \text{ ove } CI \text{ indica l'importo del credito d'imposta.}$$

Il beneficio derivante dal credito d'imposta induce l'impresa a **sostituire**, nelle assunzioni che avrebbe altrimenti fatto in assenza del credito d'imposta, lavoratori che qualificano al posto di lavoratori che non qualificano, sintanto che sia:

$$QQ * f(i) + CI > Q_i * f(i) \tag{1}$$

Dove  $i$  sia l'iesimo lavoratore in ordine di graduatoria che l'impresa avrebbe assunto in assenza del credito d'imposta. Dato  $CI$ , il numero di sostituzioni dipende esclusivamente dalla differenza nella produttività "soggettiva" tra i lavoratori (che non qualificano per l'incentivo) che l'impresa avrebbe assunto in assenza di credito d'imposta, ed i lavoratori

che qualificano (ciò vale, ovviamente, purchè l'impresa aumenti l'occupazione complessiva ed entro il limite di tale aumento). Le sostituzioni saranno pertanto numerose nelle imprese che impiegano comunque manodopera poco qualificata, e potrebbero essere molto numerose, vista l'alta incidenza del credito d'imposta sul costo del lavoro. Queste sostituzioni avverranno a danno di altri lavoratori poco qualificati: nella misura in cui l'incentivo dà luogo a sostituzioni, il vantaggio sociale è assai dubbio, considerando anche la riduzione di produttività complessiva dovuta al fatto che l'impresa è incentivata ad assumere lavoratori con produttività "soggettiva" minore di quelli che avrebbe altrimenti assunto in assenza del credito d'imposta.

Consideriamo ora l'effetto di incentivo per l'**incremento dell'occupazione**. Se, in assenza del credito d'imposta, l'impresa avrebbe assunto  $n$  nuovi occupati, per effetto dell'incentivo l'impresa effettuerà un'ulteriore assunzione (di lavoratori che qualificano) a condizione che sia:

$$QQ * f(n+1) + CI > CL$$

e così per altre  $n+1$  assunzioni.

Distinguiamo le imprese (che aumentano l'occupazione) in due gruppi: (A) quelle che, anche in assenza dell'incentivo, avrebbero comunque assunto lavoratori che qualificano, e (B) quelle che non ne avrebbero assunti. Se un'impresa del gruppo A, in assenza del credito d'imposta, avrebbe assunto sinchè, per l' $n$ -esimo dipendente, fosse:  $QQ * f(n) = CL$ , l'introduzione del credito d'imposta può dar luogo ad un aumento dell'occupazione (di lavoratori che qualificano) se:

$$QQ * f(n+1) + CI > QQ * f(n)$$

$$CI > QQ [ f(n) - f(n+1) ] \quad (2)$$

È così per altre  $n+1$  assunzioni;  $CI$  ha lo stesso effetto che avrebbe una riduzione del costo del lavoro di pari importo.

Un'impresa del gruppo B, se in assenza del credito d'imposta sarebbe stata in equilibrio per  $Q_n * f(n) = CL$ , con l'introduzione del credito d'imposta effettuerà un'ulteriore assunzione se:

$$QQ * f(n+1) + CI > Q_n * (f(n)) \quad (3)$$

Dal confronto tra la (2) e la (3) si desume che, a parità di altre condizioni, il credito d'imposta indurrà un minor aumento dell'occupazione nelle imprese del tipo B che in quelle di tipo A, essendo  $Q_n > QQ$ . In altre parole, il maggior effetto di incremento dell'occupazione si avrà nei settori e nelle aree (il Centro-Nord) che già oggi occupano (e avrebbero assunto) lavoratori che qualificano per il

credito d'imposta, dove cioè la disoccupazione è già molto bassa ed è difficile reperire manodopera.

E' anche interessante notare che le imprese del gruppo B effettueranno comunque delle sostituzioni (cioè assumeranno dipendenti che qualificano al posto di dipendenti che non qualificano che avrebbero assunto in assenza del credito d'imposta) prima di aumentare l'occupazione ( se l'aumenteranno) oltre quanto avrebbero fatto in assenza del credito d'imposta. Infatti, per la (1), vi è sostituzione quando sia:

$$CI > di Q_n * f(n) - QQ * f(n)$$

Confrontando questa con la (3), si ottiene che, per le imprese del gruppo B, può esservi aumento dell'occupazione senza sostituzione solo se:

$$Q_n * f(n) - QQ * f(n) > di Q_n * f(n) - QQ * f(n+1)$$

che è impossibile, essendo  $QQ * f(n) > di QQ * f(n+1)$

Consideriamo ora l'effetto sui **profitti delle imprese**. Per le imprese del gruppo A, il credito d'imposta costituisce un puro "windfall profit", per tutti quei lavoratori che qualificano e che esse avrebbero comunque assunto anche in assenza del credito d'imposta. Vi è un aumento di profitto anche nel caso di sostituzioni, dato dalla sommatoria di:

$$QQ * f(i) + CI - Q_i * f(i)$$

dove i sia l'iesimo lavoratore sostituito: parte del vantaggio del credito d'imposta è compensato dalla minor produttività soggettiva del lavoratore che qualifica rispetto a quello che sarebbe stato altrimenti assunto.

Anche nel caso di aumento dell'occupazione vi è aumento di profitto dato dalla sommatoria di:

$$QQ * f(n+i) + CI - CL$$

ove i sia l'iesimo lavoratore assunto in più per effetto dell'incentivo.

Il credito d'imposta avrà chiaramente effetti molto differenziati a seconda dei settori e della dimensione delle imprese. Ne verranno avvantaggiate soprattutto le imprese che operano in aree dove la disoccupazione è molto bassa, e in settori che impiegano manodopera poco qualificata. Verranno avvantaggiate le imprese piccole rispetto a quelle medio/grandi, non solo perché l'occupazione tende a crescere soprattutto nelle piccole imprese ma anche perché per le piccole/nuove imprese è molto più facile assumere un numero di dipendenti che qualificano (per il credito d'imposta) elevato rispetto al numero totale dei dipendenti, e beneficiare quindi di una sostanziale riduzione del costo medio del lavoro.

Per quanto riguarda i lavoratori, il credito d'imposta determinerà, in gran parte, una sostituzione, nelle assunzioni, di lavoratori che qualificano al posto di lavoratori (che non qualificano) che sarebbero stati altrimenti

assunti; solo in parte vi sarà incremento netto dell'occupazione (di lavoratori che qualificano).

#### 4. Job creation e costo per la finanza pubblica.

Numerosi studi per molteplici paesi (vedasi OECD, 1996 e Davis, 1999) indicano che il rapporto posti creati (job creation)/stock occupati è dell'ordine del 10-12% l'anno, anche in presenza di occupazione totale stazionaria; è rimarchevole la stabilità nel tempo di questo rapporto, in ogni paese, e l'assenza di correlazione sia tra la job creation ed il tasso di disoccupazione nei vari paesi, sia tra la il job turnover ed il grado di rigidità della normativa a tutela del lavoro, nei vari paesi. Il rapporto posti distrutti/stock occupati tende ad essere più volatile del rapporto posti creati/stock di occupati, e le variazioni nello stock di occupati dipendono più dalle variazioni della distruzione di posti che da quelle della creazione di posti.

L'Italia, pur in presenza di una normativa di forte tutela del lavoro, ha un tasso di job turnover elevato, simile a quello degli Stati Uniti e sensibilmente più alto, ad esempio, della Germania; ciò può attribuirsi al maggior peso che ha in Italia la piccola impresa.

Anche per quanto riguarda l'Italia, dai dati INPS (vedasi tavola 1) si desume che il rapporto tra posti di lavoro creati (dicembre su dicembre di ogni anno) e stock medio di dipendenti è assai stabile, attorno al 13% negli anni 1994-1998. Persino nel 1993, anno di grave crisi con una diminuzione nel numero di occupati (INPS) del 3,5%, il tasso di job creation non è sceso sotto l'11%. Il rapporto è molto più elevato (23%) per le imprese con 1-5 dipendenti, com'è da attendersi, e diminuisce col crescere della dimensione d'impresa; tende ad essere più elevato al Sud che al Centro-Nord, forse anche per il maggior peso delle microimprese, al Sud (tavola 2).

Il rapporto tra posti distrutti e stock di occupati è, anche in Italia, più variabile. Si nota poi che l'aumento degli occupati (dipendenti INPS) dal 1994 al 1998 è dipeso in via preponderante dalla riduzione nel tasso di job destruction piuttosto che dall'aumento del tasso di job creation: anche questo induce a dubitare che l'art. 7, che incentiva solo la job creation, possa avere un effetto significativo per l'aumento dell'occupazione totale.

La misura della "job creation" presenta numerosi problemi metodologici: ad esempio, può essere riferita allo stabilimento piuttosto

Tavola 1

## Job flows e variazione dell'occupazione

Anno	Variazione % dipendenti	Job creation % su media dipendenti	Job Destrucion % su media dipendenti
1993	-3,43	11	-15
1994	0	13	-13
1995	1,37	14	-13
1996	-0,51	12	-12
1997	1,62	13	-11
1998	1,84	12	-10

Fonte: elaborazioni da INPS, Osservatorio delle imprese

Tavola 2 Creazione e distruzione di posti di lavoro

	ITALIA - Tutte le attività - escluso artigianato imprese					Nord	Centro	Sud
	1-5 dipend							
	1995	1996	1997	1998	1998	1998	1998	1998
Posti di lavoro creati	700.806	616.060	654.571	661.420	213.686	375.393	130.890	155.137
Variazioni straordinarie positive avvii di attività	163.939	149.630	172.135	140.340	21.307	77.295	33.782	29.263
totale incremento dipendenti	1.267.952	1.076.436	1.165.755	1.111.113	360.591	638.128	221.651	251.334
Posti di lavoro distrutti	-554.184	-563.284	-531.391	-523.116	-146.453	-297.723	-106.343	-119.050
Variazioni straordinarie negative cessazioni di attività	-123.231	-167.778	-112.590	-131.593	0	-79.108	-23.996	-28.489
totale riduzione dipendenti	-1.163.760	-1.122.946	-1.017.830	-936.247	-267.905	-532.448	-186.287	-217.512
Saldo totale dipendenti	104.192	-46.510	147.925	174.866	92.686	105.680	35.364	33.822
N° dipendenti a fine periodo	9.163.566	9.117.056	9.264.989	9.435.755	1.595.090	5.903.360	1.959.110	1.573.285
Media dipendenti periodo	9.111.456	9.140.311	9.191.023	9.350.372	1.548.747	5.850.520	1.941.428	1.556.374
Incremento dip/media dip	0,14	0,12	0,13	0,12	0,23	0,11	0,11	0,16
Riduzione dip/media dip	-0,13	-0,12	-0,11	-0,10	-0,17	-0,09	-0,10	-0,14

Fonte: INPS - Osservatorio imprese

che all'impresa come persona giuridica. Una delle fonti maggiori di difficoltà, sia metodologica che di rilevazione statistica, si presenta nei casi di acquisto di rami d'azienda, fusioni, scorpori, cambiamenti del titolare etc., cioè in tutti i casi in cui cambia la persona giuridica del datore di lavoro, senza che vi sia alcun cambiamento nella struttura produttiva e negli occupati. Ciò porta ad un "gonfiamento" sia della creazione che della distruzione di posti. L'INPS cerca di evidenziare ed isolare questo fenomeno, indicandolo alla voce "variazioni straordinarie" (positive o negative), come può vedersi alla tavola 2.

La nostra indagine, tuttavia, non è sui flussi di lavoro ma piuttosto sull'applicazione dell'art.7. Questo fa riferimento genericamente al "datore di lavoro", con l'unica precisazione che "l'incremento della base occupazionale va considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate...o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto". Si stenta a capire quale sia l'intento del legislatore, ed il testo della norma è atto ad ingenerare confusione e controversie. Forse si intendeva applicare la norma a livello di consolidato di gruppo. Ma dalla lettera del testo sembra che una società che registra un aumento dell'occupazione possa usufruire del beneficio anche se l'occupazione diminuisce nella sua capogruppo, o in altre controllate/ collegate del gruppo. Una stessa società può essere collegata a più gruppi. E come individuare le società "facenti capo allo stesso soggetto"? (addirittura per interposta persona!). La norma poi nulla dice sui casi in cui un "datore di lavoro" aumenti i dipendenti tramite l'acquisto di rami d'azienda, o l'incorporazione di altre imprese o semplicemente il subentro nell'attività ad altro titolare. Si può presumere dunque che sia possibile godere del beneficio anche in questi casi: la norma ammette una definizione molto ampia di job creation, più ampia di quella che sarebbe rilevante per l'analisi economica, e vicina alla creazione totale di posti di lavoro (incluse le "variazioni straordinarie") rilevata dall'INPS.

Si noti che i dati INPS sono soggetti ad altri problemi di metodo: ad esempio, non v'è necessariamente coincidenza tra "datore di lavoro" e "posizioni assicurative" rilevate dall'INPS (si rinvia alle note metodologiche dell'INPS). Nonostante queste difficoltà, il dato INPS può essere assunto come una buona approssimazione dell'entità della creazione di posti di lavoro che potrebbero beneficiare dell'art. 7.

Occorre tuttavia considerare l'aspetto temporale: per il credito d'imposta, l'incremento dell'occupazione viene rilevato, per tutto il triennio, confrontando il numero di occupati di ogni mese rispetto alla media degli occupati dell'anno base (ottobre 1999-settembre 2000),

mentre le statistiche INPS rilevano l'incremento solo annualmente, dicembre su dicembre. Si può ritenere che la differenza tra le due rilevazioni sia abbastanza contenuta nel primo anno (2001), ma il divario andrà crescendo man mano che ci si allontana dall'anno base: tra le imprese che creeranno posti di lavoro (secondo la rilevazione INPS) nel 2002 e 2003 saranno qualificate a godere del beneficio dell'art 7 solo quelle che, in ciascuno di quegli anni, avranno un numero di occupati superiore a quello dell'anno base. Dai dati INPS non è possibile stimare di quanto possa diminuire nel tempo la platea dei potenziali beneficiari.

Per approfondire questo aspetto abbiamo considerato le variazioni degli occupati di un campione chiuso di 1.307 medie imprese manifatturiere lombarde (dati Centrale dei Bilanci), per il periodo 1985-1996. Dall'analisi di questo campione, sia pure molto limitato, risulta che, tra le imprese che creano nuovi posti di lavoro in un anno, l'84% hanno più occupati rispetto a due anni prima, ed il 75% hanno più occupati rispetto a tre anni prima: le imprese che creano posti di lavoro tendono ad accrescere l'occupazione abbastanza stabilmente nel tempo. Se queste percentuali valessero (per il prossimo triennio) per l'insieme delle imprese rilevate dall'INPS, la platea dei potenziali beneficiari si ridurrebbe pro tanto, ma solo relativamente ai posti di lavoro creati da imprese già esistenti, non per gli avvisi di nuove attività.

Secondo i dati INPS, nella media degli anni 1994-98 i nuovi posti creati, (esclusi l'artigianato e, ovviamente, la Pubblica Amministrazione), sono stati 1.155 mila l'anno, di cui 340 mila si riferiscono all'avvio di nuove attività e 815 mila a nuovi posti creati da imprese esistenti o per "variazioni straordinarie". Immaginiamo, in mancanza di previsioni migliori, che la creazione di posti di lavoro continui a ritmi analoghi anche nel triennio 2001-2003, e che i potenziali beneficiari per nuovi posti di lavoro creati da imprese esistenti si riducano nel tempo delle percentuali sopra indicate. In tal caso, la platea dei potenziali beneficiari dell'art. 7 sarebbe la seguente:

$$2001: 340.000 + 815.000 = 1.155.000$$

$$2002: 340.000 + 815.000 * 0,84 = 1.025.000$$

$$2003: 340.000 + 815.000 * 0,75 = 951.000$$

A questi devono aggiungersi circa 200 mila nuovi posti creati ogni anno nell'artigianato.

Si tratta evidentemente solo dell'indicazione di un ordine di grandezza, che potrebbe essere sottostimato, considerando il trend crescente

dell'occupazione dalla media '94-98 in poi e l'effetto stesso che potrebbe avere l'incentivo sulla creazione di nuovi posti; v'è poi la gran massa dei lavoratori autonomi, che potrebbero essere anche incentivati ad assumere come dipendenti dei loro familiari (vedasi paragrafo successivo).

Se PB è il numero dei lavoratori potenziali beneficiari del credito d'imposta, che comporta per lo Stato un costo di 9,6 milioni l'anno per ciascun lavoratore, per la sola sostituzione di lavoratori che qualificano al posto di lavoratori che non qualificano (quindi senza incremento netto nell'occupazione) il costo annuale in lire per la finanza pubblica sarà:

$$a * PB * 9,6 \text{ milioni}$$

**a** indica la percentuale di PB per i quali sarà effettivamente ottenuto il credito d'imposta. La percentuale **a** dipenderà essenzialmente dalle caratteristiche soggettive richieste al dipendente: più di 25 anni di età, e non aver fruito di un contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno 24 mesi.

E' impossibile prevedere quale valore potrà assumere **a** nel prossimo triennio: dipenderà sia dalla domanda delle imprese (che creano nuovi posti) per lavoratori che qualificano, sia dall'offerta di lavoratori "qualificati" ad ottenere il beneficio. Possiamo tuttavia fare alcune considerazioni qualitative.

I lavoratori che qualificano saranno tipicamente persone al primo impiego e quindi assunte ai livelli salariali più bassi. Se si escludono i laureati, chi non ha ancora trovato un lavoro a 25 anni, o è stato disoccupato da più di due (dimentichiamo l'eventualità che lavori in nero) incontra indubbiamente molta difficoltà a trovare lavoro. Nel mercato del lavoro, sono molto più competitivi quelli che già lavorano (e la maggior parte delle richieste di lavoro vengono soddisfatte da spostamenti job to job) o hanno perso il lavoro da poco; quanto più aumenta il periodo di disoccupazione, tanto più difficile diviene trovare lavoro (Boeri, 1999). In questo rispetto, l'incentivo è giustificato, per quanto riguarda le caratteristiche soggettive richieste al lavoratore.

E' ovvio quindi che la domanda da parte delle imprese che aumentano l'occupazione può rivolgersi solo in parte a persone che hanno le qualifiche soggettive richieste. Tuttavia, le assunzioni sono assai più numerose dell'incremento netto degli occupati: mentre il tasso di labor turnover è attorno al 13%, il rapporto assunzioni/occupati è attorno al 33% (vedasi Contini, 1996). Un'impresa che aumenta di un'unità i dipendenti (a tempo indeterminato) può effettuare, nello stesso periodo, ad esempio 3 nuove assunzioni per normale "turn over" del personale. E'

sufficiente in tal caso che dei 4 nuovi assunti uno abbia le caratteristiche personali richieste, per ottenere il beneficio. Quanto più elevato, per ciascuna impresa, è il rapporto tra nuove assunzioni ed aumento netto dell'occupazione, tanto più elevata, ceteris paribus, sarà la quota dell'incremento netto di occupati che può essere "coperta" da lavoratori che qualificano. La percentuale **a** potrebbe pertanto risultare anche elevata, per le imprese esistenti che aumentano l'occupazione, mentre sarà più bassa per le "nuove" imprese.

Consideriamo l'offerta di lavoratori che qualificano. Nel 1999, le persone in cerca di prima occupazione, e con età 25 anni o più, erano circa 550.000. A questi debbono aggiungersi i disoccupati da oltre 24 mesi, e, soprattutto, le nuove leve che entrano ogni anno sul mercato del lavoro avendo più di 25 anni, come ad esempio i laureati. Anche senza considerare gli immigrati, chiaramente l'offerta di lavoratori che qualificano è molto ampia.

Occorre tuttavia considerare l'effetto dei ben noti squilibri geografici. Ad esempio, nel 1999 la forza lavoro in età tra 15 e 24 anni era di 2.654.000, di cui 1.782.000 occupati e 872.000 in cerca di lavoro; di questi, 555.000 erano nel Mezzogiorno, con un tasso di disoccupazione del 56% contro il 15% al Nord.

Dove la disoccupazione è bassa, come nel Nord Italia, le nuove leve iniziano tipicamente a lavorare prima dei 25 anni: le imprese che li assumono sono quindi escluse dal beneficio, e ciò potrebbe ridurre la percentuale **a** di cui sopra. Si pone però, per questi giovani, una concorrenza potenziale molto forte: quella degli immigrati. Se l'incentivo fiscale fosse efficace, al Nord si potrebbe avere non tanto un'aumento dell'occupazione complessiva, quanto piuttosto un aumento delle assunzioni di immigrati a scapito di una maggior disoccupazione giovanile. Per quanto concerne poi i laureati, tutti qualificheranno, visto che trovano lavoro dopo i 25 anni; per l'assunzione di laureati, che generalmente troverebbero comunque lavoro senza troppe difficoltà, l'incentivo fiscale rappresenta puramente un windfull profit per le imprese.

La libertà di scelta delle imprese è maggiore dove la disoccupazione è alta: nel Sud Italia le imprese non avranno difficoltà a soddisfare la loro domanda con persone che abbiano le qualifiche richieste; verrà incentivata così l'occupazione di chi ha più di 25 anni o è disoccupato da lunga data, a danno però, anche qui, dei giovani con meno di 25 anni, per i quali diverrà ancor più difficile trovare lavoro.

Come si vede, è ben difficile prevedere il costo complessivo per la finanza pubblica. Potrebbe essere tuttavia una cifra molto rilevante: se a fosse mediamente pari al 20%, ad esempio, e se il tasso di creazione di nuovi posti di lavoro fosse analogo a quello del 1994-98, il costo per la finanza pubblica sarebbe di 2.600 miliardi nel 2001 (per scendere a 2.100 miliardi nel 2003).

Nella misura in cui vi sarà un incremento netto effettivo nel numero degli occupati (a tempo indeterminato) che qualificano per l'incentivo – al di là del fenomeno di job creation - la finanza pubblica ne beneficerà per quanto riguarda i maggiori contributi versati ad INPS e INAIL, mentre il saldo netto per il fisco sarà nullo o leggermente negativo (vedasi tavola 3), considerato che le retribuzioni di questi dipendenti saranno generalmente vicine ai minimi contrattuali. In sostanza, con l'art.7, il fisco rinuncia, per tre anni, ad ogni imposta sull'incremento degli occupati dipendenti che qualificano.

## 5. Trasformazione di contratti “atipici”

L'art. 7 può incentivare anche la trasformazione di “contratti atipici” o di altre forme contrattuali di “lavoro flessibile”, in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, senza aumento dell'occupazione complessiva. Il testo della legge non indica che questo sia uno degli obiettivi del “legislatore”. Si può presumere tuttavia che una maggior stabilità dell'occupazione, ed indirettamente un rafforzamento del sindacato che si è visto spiazzato dalla rapidissima crescita dei contratti atipici, fosse gradito al Ministro ed al Governo che hanno introdotto questo articolo nella Finanziaria. Per questo verso l'incentivo, non accompagnato da altre norme, si configura come un finanziamento statale tendente a ridurre la flessibilità sul mercato del lavoro.

Considerando un livello arbitrario di salario nella fascia bassa, a titolo di esempio, nella tavola 3 confrontiamo il costo di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa (colonna A) con un contratto di lavoro dipendente che assicuri al lavoratore un reddito complessivo analogo (colonna B), e con uno che gli assicuri un reddito corrente analogo (colonna C).

Tavola 3

Reddito del lavoratore, costo del lavoro ed utile d'impresa per  
tipologia contrattuale

(migliaia di lire)

		Collaborazione coord. e continuativa	Contratto dipendente	Contratto dipendente
		A	B	C
Salario lordo		30.500	30.000	32.000
INPS a carico lavor.	-	1.321	2.667	2.844
Reddito imponibile	=	29.179	27.333	29.156
addizionale regionale	-	263	245	262
IRPEF	-	4.752	4.310	4.747
reddito netto corrente	=	24.164	22.778	24.147
TFR	+		2.222	2.370
imposta su TFR (18%)	-		400	427
<b>reddito netto totale</b>	=	24.164	24.600	26.090
INPS azienda	+	2.644	8.994	9.593
TFR	+		2.222	2.370
INAIL	+	152	150	160
<b>Costo azienda totale</b>		33.296	41.366	44.123
Valore aggiunto		47.315	47.315	47.315
Costo del lavoro	-	33.296	41.366	44.123
Utile ante imposte	=	14.019	5.949	3.192
IRAP	-	2.011	2.011	2.011
IRPEG	-	5.187	2.201	1.181
utile netto	=	6.821	1.737	0
Credito d'imposta	+		9.600	9.600
<b>Utile totale</b>	=	6.821	11.337	9.600
totale INPS e INAIL	+	4.117	11.811	12.597
totale imposte	+	12.213	9.167	8.628
gettito totale	=	16.330	20.978	21.225
credito d'imposta	-		-9.600	-9.600
totale	=	16.330	11.378	11.625
imposte meno credito d'imposta		12.213	-433	-972

Nel contratto di lavoro dipendente, una parte considerevole del reddito è dilazionato (oltre al TFR, anche la 13ma o, se del caso, 14ma mensilità contribuiscono a ridurre il mensile netto). Pertanto, quando vi sia l'opportunità di scelta tra le due forme contrattuali, è possibile che il lavoratore stesso preferisca la collaborazione (colonna A), nonostante le maggiori tutele offerte dal contratto di lavoro subordinato, ad un contratto di dipendente con reddito totale simile (colonna B), poiché in tal modo ottiene un reddito corrente superiore (nell'esempio, 24,2 milioni contro 22,8 milioni). Se la scelta tra A e B può essere equivalente per il lavoratore, il contratto dipendente è sempre assai più oneroso per l'impresa. Per assicurare al lavoratore un reddito corrente analogo a quello che avrebbe con un contratto di collaborazione (colonna C), l'azienda deve sostenere un costo complessivo di 44,1 milioni (nell'esempio), cioè il 32% in più rispetto al costo complessivo con un contratto di collaborazione. A ciò si aggiungano i maggiori oneri amministrativi, e la minor flessibilità del contratto di lavoro subordinato. Non stupisce che negli ultimi cinque anni (gennaio 1996/gennaio 2001) l'occupazione con contratti "anticipi" sia aumentata del 60%, mentre gli occupati a tempo pieno e indeterminato sono aumentati solo del 3%.

Il credito d'imposta compensa più o meno interamente (a seconda del livello di retribuzione) il maggior costo fiscale del contratto di lavoro subordinato: si potrebbe pensare che l'entità del credito d'imposta sia stata fissata, dall'art. 7, proprio con l'intento di arginare il "dilagare" dei contratti atipici.

Per valutare appieno il vantaggio dell'art. 7 per le imprese occorre però considerare anche che il credito d'imposta non è soggetto a IRPEG ed IRAP (comma 4 dell'art.7). L'effetto va quindi visto nel quadro complessivo del bilancio d'impresa, e non per il solo costo del lavoro. A titolo di esempio, nella tavola 3 consideriamo l'effetto marginale dell'impiego di un lavoratore sul bilancio dell'impresa, a parità di valore aggiunto (nell'esempio abbiamo indicato, in via arbitraria, un valore aggiunto tale da rendere nullo l'utile netto, nel caso del contratto C, tralasciando altre voci di costo). La convenienza del contratto di collaborazione è in parte compensata dal maggior onere per IRPEG, mentre per l'IRAP la forma contrattuale è indifferente. Tuttavia, in assenza del credito d'imposta, la differenza a livello di utile netto è notevole: l'impresa non ha utile se assume il dipendente col contratto C, mentre l'utile netto ammonta al 15% del valore aggiunto, con un contratto di collaborazione.

L'introduzione del credito d'imposta capovolge la situazione: l'utile netto diviene sensibilmente maggiore con un contratto di lavoro subordinato, sia del tipo B che C, rispetto al caso di contratto di collaborazione. L'aumento dell'utile è assai maggiore di quanto non sarebbe se 9,6 milioni fossero stati dati come fiscalizzazione degli oneri sociali. Possiamo concludere che il credito d'imposta è davvero molto generoso, ed introduce un forte stimolo all'applicazione di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

E' ovviamente impossibile dire se ciò sarà sufficiente ad indurre un numero rilevante di imprese a tramutare contratti atipici in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Poiché i contratti di collaborazione non rilevano per il calcolo dell'occupazione nell'anno base, per l'art. 7, ogni trasformazione di contratto apparirà come incremento dei dipendenti dell'impresa e potrà beneficiare dell'incentivo, se il lavoratore ha le qualifiche soggettive.

L'onere complessivo per la finanza pubblica, per la trasformazione di contratti atipici, è dato da:

$$b * NC * CC$$

dove b è la percentuale di contratti atipici trasformati in contratti di lavoro dipendente, NC è il totale dei lavoratori con contratti atipici e CC è la perdita netta di gettito fiscale e contributivo, per ogni contratto trasformato.

CC dipende dai livelli retributivi, ma è certamente inferiore a 9,6 milioni anno. Nell'esempio alla tavola 3, la perdita è indicata in circa 4,8 milioni l'anno (differenza tra il totale versato per imposte e contributi nel caso A, ed il totale versato mediamente nei casi B o C).

Per quanto concerne NC, gli iscritti alla gestione 10-13% dell'INPS sono aumentati da 823 mila nel 1996 a 1.874 mila nel 2000. L'85-88%, cioè circa 1,6 milioni, sono collaboratori non professionisti. Alcuni di questi hanno meno di 25 anni, molti altri superano l'età alla quale si può ragionevolmente essere assunti. Se il 10% di questi rapporti venissero trasformati in contratti di lavoro dipendente (con i livelli retributivi previsti nel nostro esempio), il costo annuale per la finanza pubblica, pur senza alcun aumento nell'occupazione complessiva, sarebbe:

$$0,10 * 1.600.000 * \text{Lit } 4,8 \text{ milioni} = 768 \text{ miliardi}$$

Si noti poi che la trasformazione genera un forte aumento nelle entrate dell'INPS, mentre il saldo netto per il fisco diviene addirittura negativo: nell'esempio alla tavola 3, raffrontando la colonna A con la media delle colonne B e C, si vede che i contributi aumentano di 8,1 milione per

dipendente, mentre i versamenti al fisco diminuiscono di 12,9 milioni, divenendo addirittura negativi. Applicando questo importo all'ipotesi precedente, si avrebbe una perdita complessiva di gettito fiscale per 2.000 miliardi l'anno: si genera in pratica un trasferimento indiretto dal Bilancio dello Stato all'INPS, che ne beneficia nel breve, anche se verrà gravato poi da maggiori oneri per pensioni future.

Stando sempre alle cifre del nostro esempio, vale forse la pena osservare che l'incentivo potrebbe, paradossalmente, stimolare addirittura un'occupazione fittizia. Consideriamo una micro impresa che abbia un utile ante imposte di 47.315 mila lire (consideriamo per semplicità una cifra pari a quella ipotizzata per il valore aggiunto, alla tavola 3). Dopo aver pagato IRAP ed IRPEG (al 36%), all'imprenditore resta un utile netto di 28.271 mila lire. Se quello stesso imprenditore assume, fittiziamente, un familiare, con un salario lordo di 30 milioni (colonna B alla tavola 3), l'utile netto si riduce a 11.337 mila lire, ma a questo va aggiunto il reddito netto fittiziamente pagato al dipendente, pari a 24.600 mila lire (incluso TFR), per cui il reddito netto totale dell'imprenditore risulta aumentato del 27%!, e, nel contempo, si accumulano anche contributi pensionistici a favore del dipendente fittizio. C'è da chiedersi quanto fenomeni di questo genere, molto costosi per la finanza pubblica, possano diffondersi, in un paese che conta milioni di lavoratori autonomi e più di 3,5 milioni di imprese.

Vi sono poi i contratti di formazione, i contratti a tempo parziale e quelli a tempo determinato, che interessano circa 1,4 milioni di dipendenti: la trasformazione di questi in contratti a tempo indeterminato comporta per lo Stato un costo netto, appunto, di 9,6 milioni l'anno. La trasformazione di 100.000 contratti a tempo determinato in altrettanti contratti a tempo indeterminato comporta, per lo Stato, un onere di 960 miliardi l'anno: un windfall profit per le imprese, con effetto di riduzione della flessibilità sul mercato del lavoro.

## 6. Emersione del lavoro "nero"

Un altro effetto del credito d'imposta potrà essere quello di far emergere lavoro "nero", non solo al Sud, dove si sovrappone ad altre norme specifiche di incentivo, ma anche al Centro-Nord. Come già visto, la finanza pubblica ne beneficerà per quanto riguarda i maggiori contributi versati ad INPS e INAIL, mentre il saldo netto per il fisco sarà nullo o leggermente negativo (vedasi tavola 3), considerato che le retribuzioni di questi dipendenti saranno generalmente vicine ai minimi contrattuali

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, l'art. 7 si pone in concorrenza con altre norme intese a favorire l'emersione del lavoro nero, che hanno avuto sinora scarso successo, e alle quali non può essere cumulato.

Nelle aree di cui all'art 4 della legge 488, in quelle dell'obiettivo 1 (regolamento CEE), in Abruzzo e Molise, il credito d'imposta sale a 1,2 milioni di lire al mese, ed è cumulabile con altri benefici (ma il cumulo dell'ulteriore credito di 400.000 lire al mese è soggetto al massimale di 180 milioni nel triennio). Il beneficio, 14,4 milioni l'anno, è sensibilmente superiore ai contributi mediamente dovuti all'INPS, e quindi, soprattutto se viene cumulato con altri incentivi, configura un vero e proprio sussidio al salario (semprechè l'impresa abbia capienza di profitto per godere del credito d'imposta). L'entità del beneficio è tale da aumentare sensibilmente il rischio che si crei occupazione fittizia.

L'art.7, comma 9, prevede che, a fine 2001, il Governo effettui una verifica...”identificando la nuova occupazione generata per area territoriale, sesso, età e professionalità”. Intento certamente lodevole ma difficilmente realizzabile, a meno che non si presuma che tutti i beneficiari del credito d'imposta siano “nuovi occupati”, assunti per effetto dell'incentivo.

## 7. Conclusioni

Il credito d'imposta introdotto dall'art. 7 sembra perseguire al contempo tre obiettivi: 1) accrescere l'occupazione; 2) incentivare l'assunzione delle categorie più deboli di lavoratori; 3) accrescere la tutela della stabilità del posto di lavoro. E' ben difficile dire quale sarà il costo complessivo per la finanza pubblica, ma non meraviglierebbe se questo risultasse di 3-4.000 miliardi o più all'anno. I risultati che si otterranno, in relazione agli obiettivi, potranno giustificare un costo così elevato?

Quanto al primo obiettivo, sarà molto difficile valutare, anche ex post, se la norma induca un significativo aumento netto dell'occupazione totale; se ne può dubitare, considerando che il beneficio è limitato nel tempo e che l'incentivo concesso alle imprese che espandono l'occupazione può essere compensato da una più rapida “decadenza” delle imprese che riducono l'occupazione. D'altronde, l'aumento dei dipendenti con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato potrà originare in gran parte anche da trasformazioni di altri contratti (a tempo determinato, parziale, di collaborazione etc.), senza che vi sia stato necessariamente un incremento nell'occupazione complessiva.

Mentre l'effetto incentivo sarà modesto, il costo complessivo per lo Stato si tradurrà essenzialmente in un consistente "windfall profit" per le imprese che accrescono i dipendenti a tempo indeterminato (con dipendenti che qualificano). Infatti, anche in Italia vi è un fisiologico ed elevato tasso di job creation, accompagnato da una concomitante job destruction, indipendentemente dalla variazione dell'occupazione complessiva. Il credito d'imposta si tradurrà in maggiori profitti soprattutto per le imprese che operano in aree a bassa disoccupazione, e che impiegano manodopera poco qualificata (o assumono laureati al primo impiego).

Quanto al secondo obiettivo, l'incentivo all'assunzione di lavoratori che qualificano andrà a scapito di altri lavoratori che, pur non qualificando, sono comunque nella fascia più bassa di produttività e di reddito. Sarà più difficile trovare lavoro per chi ha meno di 25 anni, o per chi perde un posto di lavoro a tempo indeterminato, per qualunque motivo. Il potere contrattuale del datore di lavoro risulta rafforzato. Vi sono poi evidenti rischi di effetti distorsivi o indesiderati: ad esempio, le imprese, in particolare al Nord, sono incentivate ad assumere immigrati al posto di giovani sotto i 25 anni d'età.

Quanto al terzo obiettivo, l'entità del credito d'imposta, che può arrivare a ridurre il costo del lavoro del 20-25% per i livelli salariali più bassi, non solo elimina i differenziali di costo che hanno portato negli ultimi anni ad una forte crescita dei contratti atipici, a scapito del tradizionale contratto di lavoro subordinato, ma rende addirittura quest'ultimo più conveniente per l'impresa (se il lavoratore qualifica per l'incentivo). Per questo aspetto, il provvedimento può indubbiamente essere efficace, anche se il contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato non assicura di per sé molta maggior stabilità del posto di lavoro nelle imprese con meno di 15 dipendenti (e l'aumento dell'occupazione si concentra soprattutto in queste). Peraltro, l'entità del credito d'imposta è tale da aprire persino il rischio che si creino posti di lavoro fittizi, per ridurre il carico fiscale complessivo e maturare al contempo diritti pensionistici per il dipendente; fenomeno che, se si diffondesse per i familiari di artigiani o lavoratori autonomi, potrebbe risultare molto costoso per la finanza pubblica.

Anche la trasformazione di contratti atipici in contratti di lavoro subordinato genererebbe, anche senza aumento netto dell'occupazione, un'elevata perdita di gettito fiscale, solo in parte compensata da maggiori introiti contributivi per l'INPS. Si può dubitare se l'ipotetica maggior tutela del lavoratore, che ha peraltro come contropartita una minor flessibilità nel mercato del lavoro, giustifichi il costo per lo Stato.

## Riferimenti bibliografici

- Boeri, Tito (1999), “On the job search and unemployment duration”, in *The unemployment: positive and normative theories*, A. Predetti (a cura di). EGEA, Milano
- Contini, Malpede, Pacelli, Rapiti (1996), “La mobilità del lavoro in Italia” in: *La mobilità della società italiana*, G.Galli (a cura di), SIPI.
- Contini, Revelli (1997), “Gross flows vs. net flows in the labor market: What is there to be learned?”, *Labour Economics*, 4.
- Davis, Steven J. & Haltiwanger, John (1999) “Gross Job Flows”, in *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter O. & Card, D. (a cura di), Elsevier Science B.V.
- OECD (1996) “*Job Creation and Loss – Analysis Policy and Data Development*”. OECD, Paris
- OECD (1996), “*Employment Outlook*”, july
- Revelli (1996), “Statistics on job creation: issues in the use of administrative data” in *Job Creation and Loss*, OECD.