

XVI legislatura

A.S. 2212:
**"Incentivi fiscali per il rientro
dei lavoratori in Italia"**

elementi di
documentazione

Novembre 2010
n. 37



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

Il presente disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati, risulta privo di una RT sul complesso dell'articolato, in quanto di iniziativa parlamentare. Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento è stata, peraltro, richiesta formalmente una RT sull'articolo 9 del provvedimento, a cui è stato dato seguito con una Nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Si provvede di seguito a fornire una breve sintesi del contenuto del provvedimento, corredandola con alcune osservazioni rilevanti per i profili di competenza.

La finalità del provvedimento è quella di incentivare il rientro in Italia di cittadini dell'Unione europea, che hanno risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia, che studiano, lavorano o che hanno conseguito una specializzazione *post lauream* all'estero.

In particolare, si prevede la concessione di incentivi fiscali sotto forma di minore imponibilità del reddito a decorrere dalla data di approvazione del presente disegno di legge e fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013.

All'articolo 8, esso contiene una clausola di neutralità finanziaria, in quanto dalle disposizioni non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Hanno diritto a tali benefici i cittadini dell'Unione europea, nati dopo il 1° gennaio 1969, che alla data del 20 gennaio 2009 siano in possesso di specifici requisiti, quali un titolo di laurea e la residenza continua per almeno 24 mesi in Italia e che, sebbene residenti nel loro paese d'origine, hanno svolto continuativamente un'attività di lavoro dipendente, autonomo, o di impresa o un'attività di studio conseguendo un titolo di laurea o una specializzazione *post lauream*, fuori dal proprio Paese e dall'Italia negli ultimi 24 mesi o più e che intendano avviare un'attività d'impresa o di lavoro autonomo o dipendente e trasferiscano il proprio domicilio e la propria residenza in Italia entro tre mesi dall'assunzione o dall'avvio dell'attività.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno individuate le categorie dei soggetti beneficiari tenendo conto delle specifiche esperienze e qualificazioni scientifiche e professionali e garantendo la citata invarianza finanziaria.

Il beneficio di natura fiscale, che decade qualora si trasferisca nuovamente la propria residenza o il proprio domicilio fuori dall'Italia prima del decorso di cinque anni dalla data della prima fruizione del beneficio, consiste in una riduzione, pari al 20% per le lavoratrici ed al 30% per i lavoratori, della base imponibile utilizzata per la determinazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con riferimento al reddito di lavoro dipendente, d'impresa o di lavoro autonomo.

Tale agevolazione è riconosciuta nel rispetto dei limiti fissati dal regolamento CE n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 (c.d. aiuti *de minimis*)¹.

¹ Si rammenta a tal proposito che il beneficio non è soggetto all'obbligo di notifica ed all'autorizzazione comunitaria; il Regolamento (CE) n. 1998/2006 sugli aiuti "*de minimis*", approvato per il periodo 2007-2013, ha fissato il limite di aiuti triennali a 200.000 euro per ciascun beneficiario e che tale

Detto beneficio è incompatibile con la fruizione contemporanea degli incentivi previsti dall'articolo 17 del decreto-legge n. 185 del 2008² e con il credito d'imposta previsto dall'articolo 1, commi 271-279, della legge n. 196 del 2006³.

Viene anche disciplinata la modalità di gestione delle procedure amministrative per il rientro in Italia dei cittadini dell'Unione europea che intenderanno usufruire della disposizione in esame; nello specifico le pratiche saranno curate dagli uffici consolari italiani all'estero, anche d'intesa con la società Italia Lavoro Spa⁴; verrà inoltre garantita l'attestazione delle competenze e dei titoli acquisiti all'estero attraverso il rilascio della documentazione "Europass"⁵.

E' inoltre previsto che il decreto citato provveda ad individuare la misura dei diritti che i soggetti beneficiari delle disposizioni in parola dovranno pagare al fine di garantire la copertura integrale dei maggiori oneri derivanti dalle intese con la società Italia Lavoro S.p.A..

Si prevede poi la possibilità che le regioni riservino una quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinati all'assegnazione in godimento o alla locazione per uso abitativo per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi.

E' previsto infine che il Governo stipuli appositi accordi bilaterali con gli Stati esteri di provenienza dei lavoratori, finalizzati a riconoscere il diritto alla totalizzazione dei contributi versati a forme di previdenza estere con quelli versati a forme di previdenza nazionale.

Al riguardo, per quanto di competenza vanno segnalate alcune osservazioni, in quanto nonostante la previsione di invarianza finanziaria non è possibile escludere del tutto *a priori* ricadute in termini di saldi di finanza pubblica.

In particolare, è verosimile ipotizzare un minor gettito erariale, dal momento che viene riconosciuto il citato beneficio fiscale, consistente nella

limite è stato elevato, in presenza di specifiche condizioni, a 500.000 euro con riferimento al triennio 2008-2010.

² L'articolo 17 del decreto-legge n. 185 del 2008 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) prevede una agevolazione fiscale al fine di facilitare il rientro in Italia di docenti o ricercatori che hanno trasferito la propria residenza all'estero. L'agevolazione fiscale consiste nell'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro autonomo o dipendente del 90 per cento degli emolumenti derivanti dall'attività di ricerca o docenza svolta in Italia, con decorrenza dal 1° gennaio 2011, per i soggetti che rientrano entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della disposizione.

³ Tali commi prevedono, in sintesi, l'attribuzione di un credito d'imposta automatico alle imprese che effettuano l'acquisizione di determinati beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle aree delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato UE, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2013.

⁴ La società Italia Lavoro S.p.A. è sorta nel 1997 (in base alla direttiva del Presidente del Consiglio del 13 maggio 1997), ai fini dell'esercizio di alcune tipologie di attività dell'ITAINVEST (quest'ultima - ex GEPI - è poi confluita nella società Sviluppo Italia1), con il trasferimento delle relative competenze nelle politiche attive del lavoro ed il conferimento di una serie di partecipazioni societarie. Con la direttiva del 20 luglio 2000 il Ministro del lavoro ha definito gli ambiti di intervento in cui Italia Lavoro deve operare nel breve-medio periodo, sulla base di un piano generale di attività da sottoporre all'approvazione del Ministero stesso.

⁵ La decisione n. 2241/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, al fine di favorire la libera circolazione dei cittadini mediante la realizzazione di un quadro comunitario unico per l'attestazione delle qualifiche e delle competenze, ha previsto l'istituzione di una raccolta personale e coordinata di documenti, denominata *Europass*, che i cittadini possono utilizzare su base volontaria per meglio comunicare e presentare i dati sulla propria formazione.

detassazione della base imponibile a fini IRPEF, pari all'80% per le lavoratrici e al 70% per i lavoratori.

Per essi infatti andrebbe stimata, nell'ambito del flusso di soggetti che verrebbero beneficiati dalla norma in questione, la quota di coloro che comunque, anche indipendentemente dalle disposizioni agevolative, si sarebbero stabiliti in Italia svolgendo un'attività di lavoro dipendente, autonomo o di impresa.

Ciò in coerenza con il consolidato criterio metodologico di quantificazione e copertura del c.d. peso-morto nell'ambito delle norme contenenti incentivi tributari.

La differenza tra il gettito derivante, a normativa vigente, dall'afflusso di tali soggetti rispetto a quello stimabile, per i medesimi, con la detassazione in parola, rappresenterebbe la perdita di entrate a cui lo Stato dovrebbe far fronte.

Ulteriore elemento di criticità risiede nel fatto che bisognerebbe stimare il differenziale di gettito derivante dal possibile effetto di sostituzione che potrà derivare dalla disciplina in esame, concernente la eventuale, anche se parziale, sostituzione di lavoratori non agevolati fiscalmente con quelli che qui si intendono agevolare.

Nel merito in sede di esame presso la Commissione V della Camera dei deputati è stato osservato che tale effetto sostituzione potrebbe essere superato “alla luce di una complessiva analisi delle potenzialità derivanti dal rientro dei lavoratori nel nostro Paese”⁶. Per contro, sempre nella stessa sede, è emerso che “...vi è una equiparazione dei soggetti che rientrano dall'estero rispetto ai disoccupati di lunga durata per i quali sono previsti analoghi benefici e in proposito manifesta la disponibilità ad approfondire eventuali effetti di spiazzamento con riferimento a quest'ultima categoria”⁷.

Ciò posto, si renderebbe pertanto opportuno acquisire una analisi accurata dei citati fattori che consenta di verificare la plausibilità della clausola di invarianza della disposizione in termini finanziari.

Con riferimento poi ai lavoratori autonomi e a coloro che avviano un'attività d'impresa, sarebbe opportuno verificare gli eventuali riflessi sull'applicazione degli studi di settore, tralasciando poi considerazioni concernenti situazioni sperequative che potrebbero generare contenzioso tra contribuenti non agevolati ed amministrazione finanziaria.

In più sarebbe necessario conoscere se si possano avere conseguenze in termini di minor gettito derivante dalle addizionali regionali e comunali,

⁶ Si veda pag. 90 del resoconto della Commissione V del 20 maggio 2010.

⁷ Si veda pag. 90 del resoconto della Commissione V del 20 maggio 2010, intervento del deputato G. Vaccaro.

che traggono, in via generale, la loro base imponibile da quella calcolata a fini IRPEF.

A ciò si aggiunge che andrebbe chiarito anche se il reddito agevolato possa essere preso a base del calcolo dei benefici e dei sostegni sociali erogati da comuni, province e regioni sotto forma di servizi e per i quali si definiscono diritti e tariffe in base all'indicatore della situazione economica equivalente ISEE⁸, nonché ai sensi dell'articolo 5 (sempre per effetto della detassazione del reddito in argomento) sui criteri in base ai quali vengono assegnati gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con ciò potendosi innescare procedure di contenzioso tra enti territoriali e cittadini⁹.

Va inoltre evidenziato che l'applicazione della totalizzazione dei contributi a fini previdenziali potrebbe creare un obbligo di natura finanziaria permanente da parte dello Stato, anche se la questione è rinviata dall'articolo 6 alla sede di sottoscrizione degli accordi bilaterali con gli Stati esteri di provenienza dei beneficiari in parola, condizionando la ratifica degli stessi al reperimento delle necessarie risorse di copertura mediante apposito provvedimento legislativo.

Al riguardo, si sottolinea che l'assenza di onerosità di tale disposizione trova giustificazione ove si intenda la sua natura come meramente programmatica.

Si rappresenta infine che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con propria nota del 24 maggio 2010 prot. N. 1E-5635, in risposta alla richiesta di relazione tecnica formulata da parte della Commissione V della Camera dei deputati nella seduta del 20 maggio c.a., ha evidenziato che il coinvolgimento di Italia Lavoro S.p.A. nella gestione delle procedure burocratiche per il rientro in Italia appare non coerente con il ruolo della società stessa; in ogni caso per lo svolgimento dei nuovi compiti attribuiti alla citata società occorrerebbe prevedere risorse aggiuntive che, in base ad una prima valutazione, potrebbero essere stimate in 1,5 - 2mln di euro.

Al riguardo si sottolinea che la citata S.p.A. è ricompresa tra i soggetti che compongono l'aggregato PA nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel Conto economico consolidato redatto dall'Istat ai sensi dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

⁸ E' uno strumento che permette di misurare la condizione economica delle famiglie; l'indicatore che tiene conto di diverse variabili, quali reddito, patrimonio e caratteristiche di un nucleo familiare.

⁹ Ci si riferisce alla possibilità che l'introduzione della norma in questione possa alterare gli equilibri delle graduatorie attualmente costituite degli aventi diritto all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>