



Tortuga Policy Reports
Gennaio 2022

Tagliare le tasse ai giovani: una buona idea?

Analisi e proposte per la
RIFORMA FISCALE in Italia

TORTUGA





Non arrivarci per contrarietà

L'AUTORE: IL THINK TANK TORTUGA

CHI SIAMO

Tortuga è un **think-tank** di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, nato nel 2015. Attualmente conta 53 membri, sparsi tra Europa e il resto del mondo.

Scriviamo analisi per approfondire i problemi del Paese con uno stile indipendente e rigoroso ma accessibile a tutti. Forniamo un **supporto professionale** alle attività di ricerca o policy-making a istituzioni pubbliche, imprese e enti privati o a singoli policy makers.

Nel 2020 è uscito il libro **"Ci pensiamo noi - Dieci proposte per far spazio ai giovani in Italia"** - Egea Editore, con prefazione di Tito Boeri e Vincenzo Galasso.

COSA FACCIAMO

Offriamo servizi di **consulenza per il policy-making a istituzioni, aziende e policy maker**. Contribuiamo a costruire proposte concrete di cambiamento per rendere il nostro paese più adatto ai giovani e allo stesso tempo più efficiente e più equo. Tortuga è un **incubatore di idee e politiche per il futuro**.

ABBIAMO COLLABORATO CON:

- INPS
- Deputati ed Eurodeputati
- Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani
- Google Italia
- Algebris investments

...

La lista completa è disponibile [qui](#)



COMPETENZA

Come studiosi, analizziamo con rigore i temi economici d'attualità più rilevanti. Elaboriamo ricerche e proposte basate sui dati e sull'evidenza scientifica, con l'obiettivo di offrire soluzioni concrete.



ESPERIENZA

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, attivo dal 2015. Le solide basi economiche dei nostri soci, combinate a una crescente varietà di competenze e esperienze settoriali, ci permette di impiegare tecniche di analisi e ricerca avanzate e interdisciplinari.



PASSIONE

Siamo convinti che i policy maker abbiano bisogno, ora più che mai, di un supporto nell'elaborare proposte e valutazioni di politiche pubbliche basate su dati, evidenza empirica e analisi rigorose. Per questo motivo forniamo servizi di analisi e ricerca a istituzioni, aziende, associazioni, PA e partiti politici per progetti che ritiene in linea con i propri valori.

Brief Report

La serie "Brief Report" raccoglie i report più accessibili di Tortuga.

Tale format ha l'obiettivo di fornire una descrizione approfondita di un problema o di un'opportunità che interessa il nostro Paese. L'obiettivo di questa serie è quello di mettere a disposizione di tutti un punto di vista originale e basato su evidenze scientifiche, su questioni d'attualità di sicuro interesse.

Policy Report

La serie "Policy Report" raccoglie i lavori più analitici di Tortuga, generalmente svolti su richiesta di policy maker specifici. Nonostante i lavori raccolti in tale collana presentino una certa eterogeneità, essi sono accomunati da una solida analisi tecnica di dati su cui sono basate le proposte di policy.

RINGRAZIAMENTI

Tortuga ringrazia tutti coloro che hanno contribuito a questo report. In particolare, ringraziamo **Alessandro Carrata, Arianna Gatta, Marco Guido Palladino e Matteo Sartori** per i preziosi contributi forniti nella fase di revisione.

Tortuga ritiene fondamentale la promozione e la diffusione di un linguaggio che sia inclusivo e rispettoso dell'intera comunità. Quando, unicamente a scopo di semplificazione, in questo lavoro è utilizzato il maschile, la forma è da intendersi riferita in maniera inclusiva a tutte le persone che costituiscono la popolazione di riferimento.

LEGAL DISCLAIMER

Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo report sono «no copyright», nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di Tortuga, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri **ben visibili**: Think tank Tortuga (www.tortuga-econ.it). In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti dal report dovrà essere data tempestiva comunicazione all'indirizzo info@tortugaecon.com allegando, laddove possibile, copia elettronica.

EXECUTIVE SUMMARY

Il presente rapporto approfondisce la proposta di rimodulare l'imposizione fiscale per i giovani, sia sul fronte delle imposte che dei contributi, per creare migliori condizioni occupazionali.

1

TAGLIARE LE TASSE AI GIOVANI

Il **primo capitolo** delinea il quadro dell'imposizione fiscale oggi in Italia, sia sul fronte delle imposte che su quello dei contributi. Successivamente presenta una panoramica delle condizioni del mercato del lavoro per i più giovani. Infine illustra le principali proposte presenti nel dibattito pubblico.

2

ESPERIENZE SIMILI, TRA EUROPA E ITALIA

Il **secondo capitolo** presenta e analizza alcune esperienze che condividono tratti simili in Europa e in passato in Italia. In particolare, l'analisi considera alcuni casi simili all'estero di riduzione delle imposte sul reddito personale ed esperienze passate di riduzione del cuneo contributivo sia a carico del datore che del lavoratore

3

LE CONSEGUENZE DI UN TAGLIO DELLE TASSE

Il **terzo capitolo** si focalizza sulla letteratura economica per capire come una riduzione dell'imposizione fiscale influenzi il comportamento delle imprese e dei lavoratori. In particolare, l'analisi considera gli effetti su due variabili principalmente: l'occupazione e i salari.

4

SIMULIAMO UN TAGLIO DELL'IRPEF AI GIOVANI

Il **quarto capitolo** presenta alcune micro-simulazioni realizzate per comprendere l'effetto «del giorno dopo» (ossia senza considerare un cambiamento nel comportamento di lavoratori e imprese) delle proposte di taglio dell'Irpef. In particolare, si analizzano gli effetti redistributivi, evidenziando i limiti delle misure proposte.

5

UNA PROPOSTA ALTERNATIVA

Il **quinto capitolo** infine avanza una proposta alternativa: la riduzione in maniera strutturale dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori under30. Si analizzano, quindi, costi e benefici dell'alternativa secondo tre diversi scenari implementativi.

INDICE

Introduzione: tagliare le tasse ai giovani

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Imposte e contributi | 6 |
| 1.2 | I giovani nel mercato del lavoro italiano | 8 |
| 1.3 | Proposte e obiettivi nel dibattito pubblico | 11 |

Esperienze simili, tra Europa e Italia

| | | |
|-----|------------------------|----|
| 2.1 | Tagli delle imposte | 13 |
| 2.2 | Tagli dei contributi | 14 |
| 2.3 | I precedenti in Italia | 16 |

Le conseguenze di un taglio delle tasse

| | | |
|-----|----------------------------|----|
| 3.1 | L'effetto sull'occupazione | 18 |
| 3.2 | L'effetto sui salari | 21 |
| 3.3 | Altri effetti | 23 |

Simuliamo un taglio dell'Irpef ai giovani

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 4.1 | Redditi e imposte per fasce d'età | 25 |
| 4.2 | Differenze nella distribuzione | 27 |
| 4.3 | Azzerare l'Irpef ai giovani? | 29 |
| 4.4 | Forse non una buona idea | 32 |

Una proposta alternativa: un taglio strutturale dei contributi previdenziali

| | | |
|-----|--------------------------------|----|
| 5.1 | Una misura diversa dal passato | 33 |
| 5.2 | Costi ed effetti | 34 |
| 5.3 | Conclusioni | 36 |



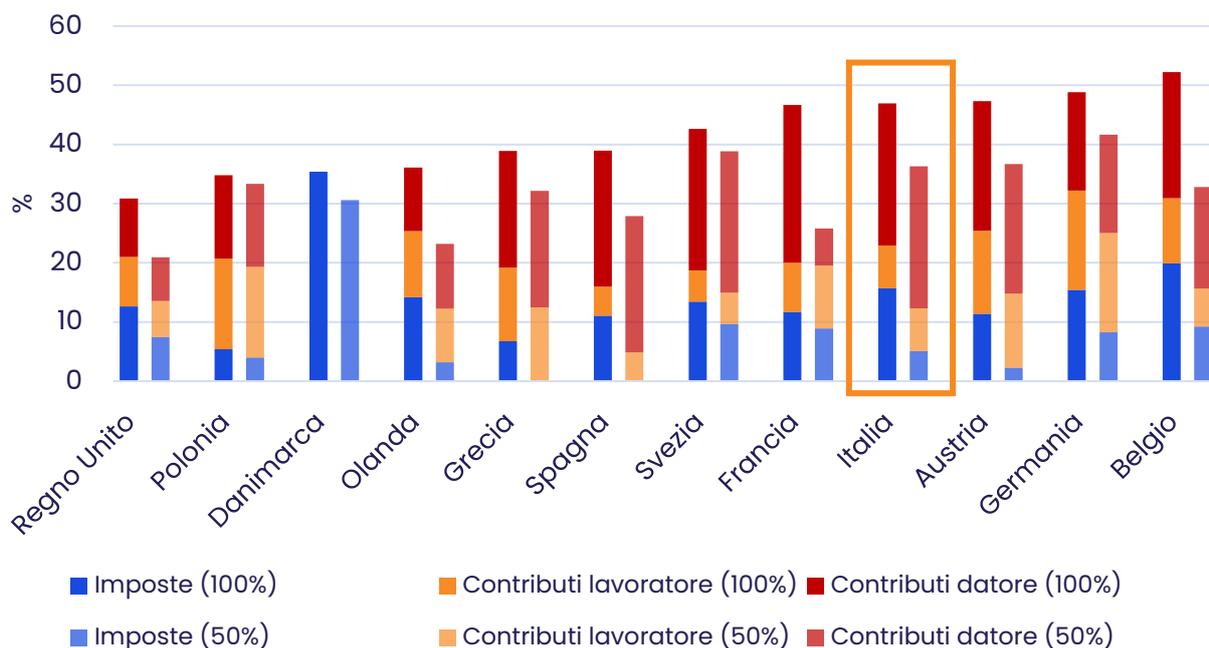
1. Introduzione: tagliare le tasse ai giovani

1.1 Imposte e contributi

Tagliare le tasse sul lavoro ai giovani: se ne sente parlare spesso. Ma siamo sicuri si tratti di una buona idea? E se sì, come andrebbero tagliate le tasse ai giovani in Italia oggi? Questo report prova a fare chiarezza su un tema assai rilevante nel dibattito pubblico di politica economica. Questo lavoro contiene una panoramica della situazione corrente e offre una rassegna della più recente letteratura economica in materia. Inoltre, alla luce di un'analisi di dati originali, offre una proposta di policy alternativa per aiutare davvero una delle fasce della popolazione che più ha sofferto il declino del paese negli ultimi anni.

Il punto di partenza della nostra indagine sono alcuni dati relativi a imposte e contributi, in Italia e in altri paesi a noi comparabili. Il grafico in Figura 1 mostra la scomposizione del cuneo fiscale per vari paesi europei per l'anno 2020 per un individuo single che guadagna uno stipendio pari alla media del paese (le barre più scure, sulla sinistra per ciascun paese) e per un individuo single che guadagna la metà dello stipendio medio del paese (le barre più chiare, sulla destra), che possiamo prendere come punto di riferimento quando pensiamo ad un giovane lavoratore.

Figura 1 – Il cuneo fiscale, tra Italia ed Europa



Note. Anno 2020. Cuneo fiscale per un single con stipendio pari alla media (100%) o alle metà della media (50%). Percentuali espresse sul totale del costo del lavoro lordo in capo al datore di lavoro. Fonte: https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/

In Italia, prendendo il caso di un lavoratore con stipendio pari alla media nazionale, su 100 euro che escono dalle "tasche" del suo datore di lavoro, solo 54 arrivano in media al lavoratore. 46 rappresentano il cosiddetto costo del lavoro. Di questi 46, ben 32 corrispondono ai contributi, 7 a carico del lavoratore e 25 a carico del datore. Le imposte corrispondono invece al 14% del costo

del lavoro lordo. Rispetto al 2006, in Italia il cuneo fiscale è aumentato di ben 3 punti percentuali (passando dal 42,5% al 45,5%). L'aumento maggiore si è registrato sui contributi a carico del datore di lavoro (2 punti percentuali e mezzo), mentre le imposte e i contributi a carico del lavoratore sono aumentati di meno di mezzo punto percentuale. Inoltre, rispetto agli altri paesi presi in considerazione, l'Italia è uno dei paesi con il costo del lavoro più alto. Sopra di noi, tra tutti i paesi dell'Unione Europea, ci sono solo Austria, Germania e Belgio. Ciò si spiega principalmente con l'alto livello di contributi a carico del datore di lavoro, tra i più alti d'Europa, mentre invece il livello delle imposte è nella media e quello dei contributi a carico del lavoratore sotto la media.

Considerando invece il carico fiscale per un individuo che ha un reddito pari al 50% della media nazionale, l'Italia diversamente dal caso precedente non è più tra i primi posti: grazie alla marcata progressività del nostro sistema fiscale, infatti, le minori imposte sui redditi più bassi fanno diminuire il cuneo fiscale più che in altri paesi. Tuttavia, occorre invece notare come i contributi (sia quelli a carico del datore di lavoro che quelli a carico del lavoratore) non sono informati a criteri di progressività ma rispondono ad uno schema simile a quello della "flat-tax": stessa aliquota per tutti. Questo aspetto ha l'effetto collaterale per cui il loro peso relativo sul costo del lavoro per i redditi più bassi aumenta significativamente. Questo è un punto importante, perché evidenzia dove vi è maggiore spazio per un taglio del cuneo fiscale.

BOX – UN CHIARIMENTO LESSICALE

Cuneo fiscale, cuneo tributario e cuneo contributivo, imposte e contributi: i termini in ballo sono tanti. In questo report con cuneo fiscale (spesso chiamato anche costo del lavoro) si intende la somma del cuneo impositivo, ovvero delle imposte dirette applicate sul reddito da lavoro (ad esempio l'Irpef), e del cuneo contributivo, prevalentemente i contributi Inps e i contributi Inail. In questo report, inoltre, useremo il generico termine "tasse" per riferirci indistintamente a imposte e contributi.

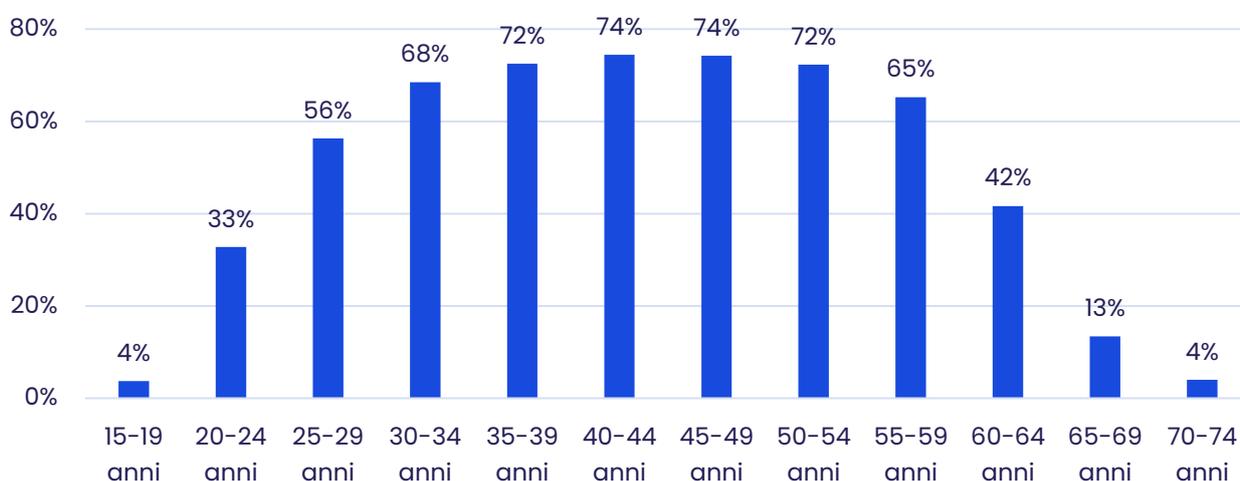
$$\text{cuneo fiscale} = \text{cuneo impositivo} + \text{cuneo contributivo}$$

Le imposte sono un prelievo coattivo e servono a finanziare le spese pubbliche in generale: ciò che viene prelevato da ciascun lavoratore finisce nel bilancio generale dello Stato e da lì viene poi destinato ai suoi scopi. I contributi (obbligatori o volontari, se previsti dai contratti collettivi di lavoro) sono invece un prelievo a fini previdenziali ed assistenziali: sono pagati quindi per assicurarsi a livello individuale contro eventi negativi (infortunio, disoccupazione, ...). Esistono poi contributi che sono a carico del datore di lavoro e quelli invece a carico dei lavoratori. Su questa differenza torneremo poi più avanti. Per il momento è importante sottolineare che quando si parla di "taglio delle tasse per i giovani" o di "taglio del costo del lavoro" è importante specificare (e riflettere sulle conseguenze) se il taglio è un taglio delle imposte, dei contributi a carico del lavoratore o dei contributi a del datore di lavoro.

1.2 I giovani nel mercato del lavoro italiano

L'idea di tagliare le tasse ai giovani nasce dalle riconosciute difficoltà che spesso incontrano al loro ingresso nel mondo del lavoro. Alcuni dati possono esserci d'aiuto nell'esaminare la situazione dei giovani nel mercato del lavoro italiano. Per giovani intendiamo qui gli individui al di sotto dei 30 anni, differenziando poi tra due fasce, ciascuna con una propria specificità: gli under-25 (tra cui molti ancora coinvolti in percorsi di istruzione o formazione) e i 25-30enni (che invece dovrebbero aver completato – o quasi – la transizione nel mercato del lavoro e affrontano una fase di emancipazione individuale). Il primo dato da considerare è il tasso di occupazione, cioè la quota di individui che lavorano sul totale della popolazione. Suddiviso per fascia di età mostra un andamento a campana, come visibile nella Figura 2: è più basso tra i giovani (che stanno ancora entrando nel mercato del lavoro) e tra gli anziani (che ne stanno uscendo).

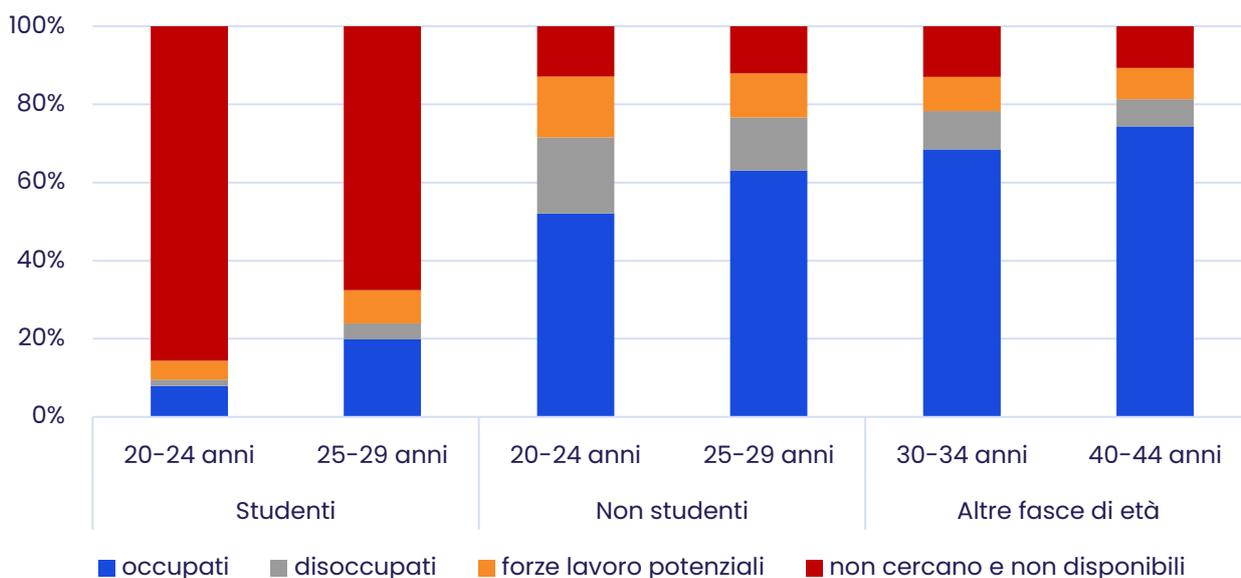
Figura 2 – Tasso di occupazione per fascia di età



Note. Anno 2019. Fonte: Istat

La Figura mostra chiaramente che nelle fasce di età 20-24 anni e 25-29 anni la percentuale di occupati è molto più bassa che tra la popolazione adulta in generale. Su 100 giovani tra i 20 e i 24 anni, solo 33 sono classificati come occupati, numero che sale a 56 nella fascia tra i 25 e i 29 anni. Cifre lontane da quelle osservate per gli individui tra i 40 e i 49 anni, fascia di età in cui il tasso di occupazione raggiunge il suo massimo, vicino al 75%. Questo basso tasso di occupazione potrebbe riflettere il fatto che molti giovani studiano o partecipano a percorsi di formazione ed è quindi normale che non lavorino. I numeri non supportano però in pieno questa prospettiva: solo il 44% dei giovani tra i 20 e i 24 anni rientra infatti nella categoria "studenti", mentre la quota scende al 16% nella fascia di età 25-29. Nella Figura 3 scomponiamo ulteriormente lo status occupazionale nelle fasce d'età di nostro interesse. Fra i non studenti di età inferiore ai trent'anni la percentuale di occupati è inferiore rispetto a quella per le altre classi di età; la percentuale di disoccupati è invece maggiore e pari al 19% per gli individui di età 20-24 anni non studenti, al 14% per i 25-29enni sempre non studenti e al 10% e al 7% rispettivamente per gli individui di età 30-34 e 40-44 anni.

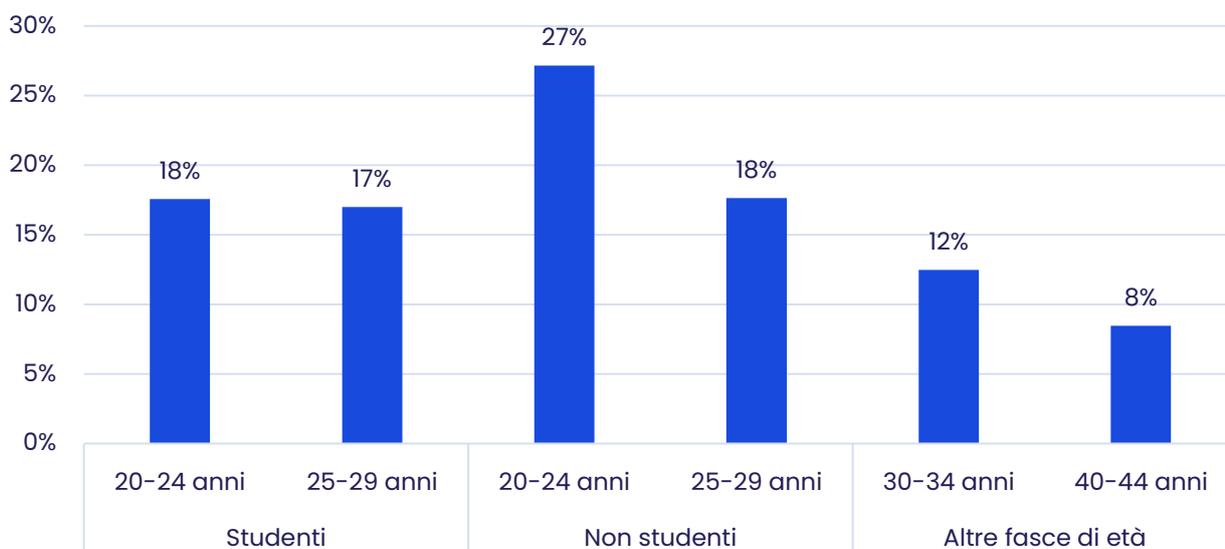
Figura 3 – Condizione occupazionale per fascia di età e status di studente



Note. Anno: 2019. Fonte: Istat

La presenza di una quota di inattivi più rilevante che in altre fasce d'età restringe notevolmente la forza lavoro giovane. A ciò si aggiunge un tasso di disoccupazione più elevato che in altre fasce di età, perché anche dove i disoccupati costituiscono una quota molto bassa della popolazione (come avviene tra gli studenti), la bassa occupazione spinge meccanicamente il tasso verso l'alto. Tra i giovani studenti, il tasso di disoccupazione si attesta intorno al 17%, mentre sale al 27% tra i non studenti di età compresa tra 20 e 24 anni. È molto più basso nelle fasce d'età scelte come gruppo di confronto: 30-34enni (al 12,5%) e 40-44enni (8,5%).

Figura 4 – Tasso di disoccupazione per fascia di età e status di studente

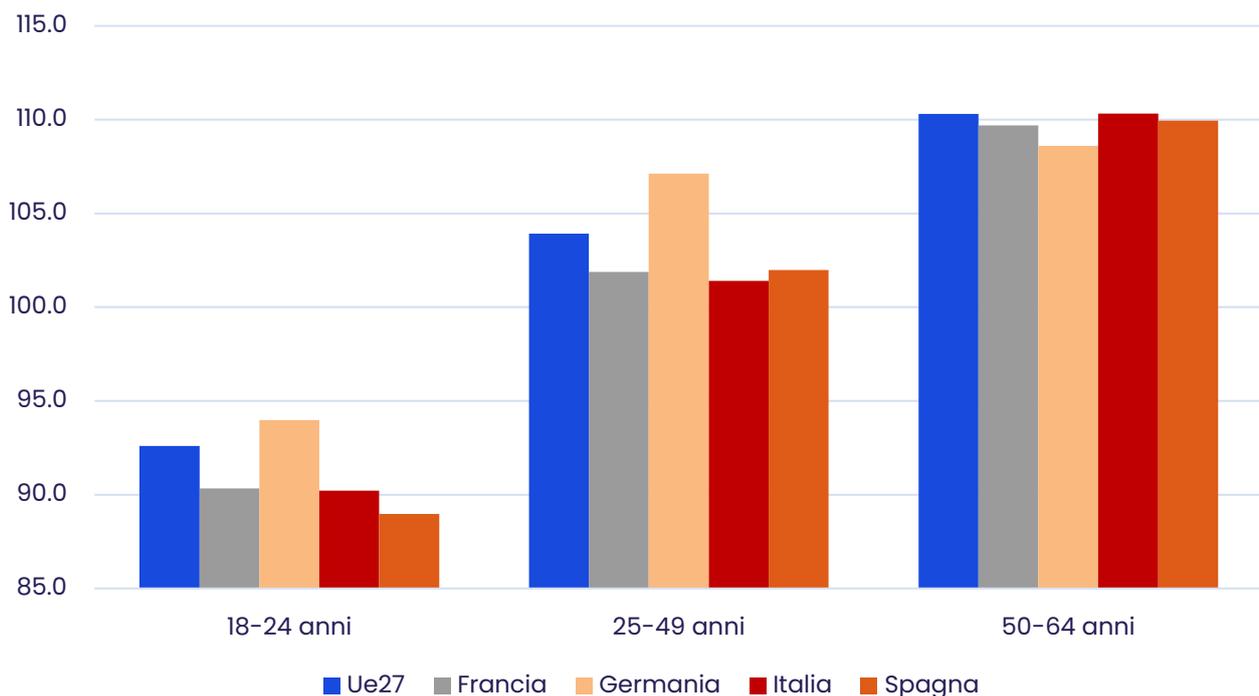


Note. Anno: 2019. Fonte: Istat

Per quanto l'occupazione sia importante, è solo una parte della storia: è importante anche osservare quanto guadagnano i giovani nel mercato del lavoro. In Italia, il reddito mediano dei giovani tra 18 e 24 anni ammonta a 15.425 euro annui, contro i 17.009 di reddito mediano dell'intera popolazione e i 18.863 dei 50-64enni. Confrontando i principali paesi europei, si nota che Italia e Spagna hanno le maggiori disparità di reddito legate all'età. L'indice illustrato nella Figura 5 mostra che in Italia il giovane mediano percepisce un reddito che ammonta al 90% di quanto guadagna l'individuo mediano della popolazione. Per l'individuo mediano della fascia di età 50-64 anni, questo rapporto sale al 110%. Simili considerazioni valgono per la Spagna, mentre il divario altrove è più contenuto.

Naturalmente, è normale che ci sia una progressione di reddito con l'età, man mano che la produttività individuale aumenta, si fa carriera e si acquisisce esperienza. In Italia, tuttavia, questo divario reddituale è più ampio che altrove: ammonta a 20 punti dell'indice mostrato in Figura, contro i 18 della media Ue e i 15 della Germania. In proporzione al reddito mediano, i giovani italiani guadagnano meno degli omologhi europei, mentre i lavoratori maturi italiani guadagnano più dei corrispettivi nel resto dell'Ue.

Figura 5 – Indice di reddito mediano equivalente per età



Anno: 2019. Un valore inferiore (superiore) a 100 indica che il reddito mediano equivalente della fascia d'età considerata è inferiore (superiore) a quello dell'individuo mediano della popolazione. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Eurostat.

1.3 Proposte e obiettivi nel dibattito pubblico

In questo contesto sono state recentemente avanzate varie proposte nel dibattito pubblico, nella direzione di un taglio delle imposte per i giovani. Queste proposte seguono delle precedenti misure di taglio dei contributi per i giovani (principalmente quella introdotta con la Legge di Bilancio 2017, un incentivo all'assunzione poi prorogato anche negli anni successivi). Le proposte oggi si concentrano invece su una riduzione dell'Irpef. Proposte abbastanza nuove per il dibattito pubblico italiano. La possibilità di differenziare la principale imposta sul reddito in base all'età era presente negli ambiti accademici, come evidenziato in [questa riflessione sul sito lavoce.info](#). Anche i partecipanti ad HackItalia, hackathon dedicato allo sviluppo di politiche pubbliche innovative organizzato da Tortuga nel 2018, avevano proposto [una simile misura](#).

Oggi il dibattito ruota intorno alla riforma fiscale in esame al parlamento, che dovrà approvare una delega al governo per il ridisegno dell'intero sistema fiscale italiano, da attuare tra il 2022 e il 2023. All'interno del perimetro di questa riforma complessiva, il Parlamento ha avanzato la proposta di una forma di deduzione speciale per i giovani sotto i 35 anni all'interno del [documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale](#) di luglio 2021, in cui si legge:

"dovrebbe essere prevista l'introduzione di un minimo esente senza obbligo di dichiarazione per i contribuenti che si collochino sotto la relativa soglia. Tale minimo esente dovrebbe preferenzialmente essere inteso come una maxi-deduzione a valere su tutta la distribuzione dei redditi (o su parte di essa) adeguando corrispondentemente il livello delle aliquote; in tal caso, la Commissione concorda che questo livello di minimo esente sia maggiorato in caso di lavoratori di età inferiore ai 35 anni. In subordine, qualora il costo di questo intervento dovesse risultare incompatibile con gli equilibri di finanza pubblica, dovrebbe essere introdotto con la sola finalità di ridurre il carico burocratico sui contribuenti; in tal caso, il vantaggio fiscale nei confronti dei lavoratori under 35 può assumere la forma di una maggiorazione della deduzione in forma fissa per lavoro dipendente, che dovrebbe sostituire l'attuale decrescente detrazione"

A questa ipotesi si è affiancata poi [una proposta del partito Azione](#), sotto forma di emendamento (poi, tuttavia, bocciato) alla Legge di Bilancio 2022. La proposta prevedeva di azzerare l'IRPEF per i lavoratori dai 18 ai 24 anni e dimezzarla per quelli fra i 25 e i 29 anni.

In Italia non c'è mai stata una vera e propria differenziazione strutturale delle imposte rispetto alla fascia d'età, e così in nessun'altra economia avanzata fino agli anni più recenti. Di fronte però a proposte nuove è fondamentale chiedersi: sono proposte utili?

La risposta a questa domanda, su cui torneremo più avanti, dipende in maniera inscindibile dall'obiettivo che il decisore pubblico si prefigge. E allora, quando si parla di tagliare le tasse ai giovani, qual è l'obiettivo (o gli obiettivi) che abbiamo in mente? I principali possono essere:

- **Obiettivo occupazionale:** aumentare il tasso di occupazione dei giovani, diminuendo la disoccupazione e portando dentro al mercato del lavoro chi al momento ne è fuori;

- **Obiettivo salariale/redistributivo:** aumentare le entrate dei giovani, redistribuendo risorse all'interno del mercato del lavoro (sulla base di un criterio di età e non di reddito).

Collegati a questi due principali motivi ve ne possono essere altri, che discendono dai primi due:

- **Obiettivo emancipazione:** fornendo più risorse ai giovani, favorire la loro emancipazione dalle famiglie di origine e la costruzione di una vita autonoma;
- **Obiettivo demografico:** dando prospettive lavorative più certe e remunerative, favorire la creazione di nuove famiglie ed incentivare la natalità;
- **Obiettivo fuga-dei-cervelli:** riducendo il carico fiscale nel nostro paese, incentivare i giovani a rimanere in Italia e non trasferirsi in altri paesi.

La lista ovviamente non è esaustiva. Il punto che però è importante sottolineare è il seguente: le misure proposte vanno valutate sulla base della loro efficacia nel raggiungimento degli obiettivi a cui ciascuno dà più peso. Vi sono misure utili a raggiungere l'obiettivo occupazionale, per esempio, che invece non sono efficaci sul fronte della redistribuzione. E viceversa ci sono misure che funzionano bene per redistribuire ricchezza ma che non riescono ad aumentare l'occupazione. La scelta tra queste misure allora dipenderà dal peso politico che si vuol dare ai due obiettivi.

2. Esperienze simili, tra Europa e Italia

2.1 Tagli delle imposte

Nel valutare le proposte di riforma del nostro paese è utile mettere a confronto esperienze simili attuate in altri paesi vicini all'Italia. Sul fronte del taglio delle imposte, una rimodulazione delle aliquote dell'imposta sui redditi personali basata sull'età dei contribuenti rappresenta una novità molto recente.

Il primo caso riguarda la Polonia, che nel 2019 [ha azzerato](#) l'imposta sui redditi per i giovani fino ai 26 anni che guadagnano non più di 85.528 zł all'anno (circa 18.600 €). Si tratta del primo dei due scaglioni dell'imposta sui redditi polacca, la cui aliquota marginale legale è fissata al 17% (dalla base imponibile bisogna comunque dedurre una componente individuale); l'imposta è invariata per il secondo scaglione. Per gli altri lavoratori, il limite di reddito esentasse ammonta a 8.000 zł (circa 1.740 €). Si noti che il reddito medio di una persona singola senza figli in Polonia ammonta a 60.914 zł (circa 13.710 €), quindi un giovane che guadagni come il polacco medio non paga tasse sul reddito. Si stima che quando la misura è stata introdotta i beneficiari potenziali fossero circa due milioni.

La misura è stata raccontata sui media come capace di invertire la fuga dei giovani polacchi verso altri paesi dell'Unione europea caratterizzati da salari più elevati. Il governo ha ipotizzato effetti positivi sui redditi, ma non risultano studi che abbiano ex ante analizzato i possibili effetti in termini di comportamento degli attori del mercato del lavoro.

Il secondo caso è quello della Croazia, in cui i giovani beneficiano a partire dal 2021 di [una speciale deduzione](#) dalla base imponibile. Come in Polonia, i contribuenti fino a 25 anni di età non pagano tasse sulla porzione del loro reddito da lavoro inclusa nel primo dei due scaglioni (fino a 360mila kune, circa 47.770 €), tassato al 20%. I giovani tra i 26 e i 30 anni, invece, pagano tasse solo sul 50% del loro reddito da lavoro incluso nel primo scaglione. Si consideri che nel 2020 il reddito medio lordo annuo di una persona singola senza figli in Croazia ammontava a 103.514,32 kune (13.731,60 €): il giovane medio sotto i 25 anni si trova quindi a non pagare alcuna tassa sul reddito da lavoro, mentre per il giovane medio tra i 26 e i 30 anni le tasse sono dimezzate. Anche in questo caso, la misura è [è volta](#) a incentivare i giovani croati a restare nel paese anziché cercare lavoro all'estero.

Il terzo e ultimo caso è quello dell'Ungheria, che [ha introdotto una misura simile a partire dal 2022](#). Tutti i giovani sotto i 25 anni saranno esentati dal pagamento dell'imposta personale sul reddito (che in Ungheria è strutturata secondo uno schema di flat-tax, con aliquota al 15%). Il governo ungherese stima tra i 300mila e i 400mila beneficiari della misura. Uno degli obiettivi di questa riforma (e di altre introdotte dal governo ungherese negli anni passati) è quella di ridurre il peso dell'economia sommersa nel paese, favorendo tramite un sistema tax-benefit più leggero e semplice l'emersione di tutti i contratti di lavoro non formalizzati. Inoltre, la riforma vuole aiutare i giovani a rendersi indipendenti dalle proprie famiglie, grazie a maggiori entrate finanziarie.

Sebbene queste tre riforme siano molto utili per ragionare delle proposte italiane, ci sono almeno tre aspetti che le accomunano e che vanno presi in considerazione nel valutarle e nel raffrontarle:

- 1) si tratta in primo luogo di riforme recentissime, di cui non esiste ancora nessuna valutazione ex-post che ci dica qualcosa sulla loro efficacia. Inoltre, essendo state implementate in coincidenza con la crisi da Covid-19, la loro valutazione sarà anche più complessa;
- 2) si tratta di riforme che limitano l'accesso ad alcune fasce di reddito molto specifiche (come, per esempio, il primo scaglione nel caso polacco): oltre al criterio anagrafico, quindi, c'è anche un criterio reddituale più o meno stringente (a differenza, per esempio, della proposta di Azione);
- 3) si tratta di riforme introdotte in tre paesi dell'Europa orientale, con sistemi fiscali e mercati del lavoro differenti da quello italiano.

2.2 Tagli dei contributi

Per quanto riguarda invece tagli dei contributi, la casistica è più ricca ed è possibile trovare interventi implementati nel corso degli ultimi due decenni. È importante sottolineare per quanto riguarda i tagli ai contributi esistono due principali tipi di politiche: i tagli strutturali e gli incentivi all'assunzione. Nel primo caso il taglio dei contributi tocca tutti i lavoratori (all'interno della fascia d'età selezionata). Nel secondo caso, invece, il taglio di contributi vale soltanto per i neoassunti dopo la riforma, che abbiano determinate caratteristiche. Lo sgravio, quindi, non è "universale" ma ristretto ad una specifica platea.

Per quanto riguarda i tagli strutturali, uno dei casi più noti di riduzione dei contributi per i giovani riguarda la Svezia. Nel 2007 e nel 2009 sono stati approvati due successivi tagli dei contributi pagati sul reddito per i giovani tra i 19 e i 25 anni. In Svezia esistono principalmente sette tipologie di contributi, che finanziano servizi assistenziali come pensioni, assicurazioni sanitarie e di invalidità e altri benefici sociali. Nel 2007 l'aliquota contributiva è stata ridotta di circa 11 punti percentuali per i lavoratori tra i 18 e i 25 anni. Sei delle sette tipologie di contributi sono state dimezzate (tutte tranne l'aliquota dei contributi pensionistici), riducendo l'aliquota complessiva dal 32,42% al 21,32%. Nel 2009, la riduzione è aumentata, e l'aliquota ha raggiunto 15,52%. I lavoratori tra i 19 e i 25 anni comprendevano nel 2007 circa il 10% della forza lavoro e pertanto il numero di lavoratori direttamente interessati dal nuovo regime è stato notevole. È importante notare come il taglio contributivo sia stato attuato automaticamente tramite il sistema fiscale (ovvero, i datori di lavoro non dovevano presentare domanda per beneficiare delle aliquote contributive inferiori). Poiché si applicava anche ai rapporti di lavoro già esistenti, il costo della riforma è stato considerevole: circa 9 miliardi di corone svedesi (quasi 1 miliardo di euro) nel 2007 e 9,9 miliardi di corone nel 2008 (circa 1,1 miliardi di euro), corrispondenti a circa l'1% del budget fiscale. Questa cifra è aumentata notevolmente quando le riduzioni sono state estese, determinando costi lordi di 17 miliardi di corone (1,6 miliardi di euro) nel 2009 e 18 miliardi (1,9

miliardi di euro) nel 2010. Secondo le ricerche degli economisti Saez, Schoefer e Seim¹ (su cui torneremo più avanti), la riforma non ha avuto effetto sui salari netti dei giovani lavoratori, mentre invece si è registrato un aumento tra il 2 e il 3% in termini di occupazione. Le imprese con un più alto numero di lavoratori giovani hanno ovviamente ricevuto maggiori benefici, e sono riuscite ad espandere il numero di dipendenti, gli investimenti e i profitti.

Un altro esempio più recente di taglio strutturale dei contributi arriva dall'Ungheria. Dal 2013 al 2019 con il Job Protection Act sono state introdotte alcune misure con lo scopo di sostenere l'occupazione di gruppi vulnerabili della popolazione. In particolare, attraverso un credito di imposta si è ridotta la contribuzione sociale a carico del datore dal 28.5% al 14% per i gruppi di dipendenti più vulnerabili, fra cui gli under 25 e gli over 55. Gli effetti del programma sono preliminarmente quantificati in una ricerca dall'economista Svraka² in un aumento dell'occupazione fra i più giovani del 2,6% e si stima che il 40% del costo del programma si sia autofinanziato grazie all'aumento delle imposte e contributi sociali versati proprio in virtù della maggiore occupazione generata. Il programma è stato poi abolito nel 2019 perché ritenuto non più necessario.

Sul fronte degli incentivi all'assunzione, un "caso di scuola" è quello del cosiddetto *zéro charges* (zero contributi), una riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro implementata in Francia fra il 2008 e il 2010 come stimolo all'economia a seguito della crisi finanziaria. La misura era limitata a tutte le imprese con massimo 10 dipendenti, ed era rivolta ai lavoratori con basso reddito. Oltre in caso di assunzione, si poteva beneficiare dello sgravio anche in caso di rinnovo di un contratto di lavoro a tempo determinato. Lo sgravio era massimo per quei lavoratori con un reddito al livello del salario minimo e andava poi calando all'aumentare dello stipendio. Il taglio poteva ammontare al massimo a 2400 euro per un periodo di 12 mesi. Rispetto alle misure presentate in precedenza, *zéro charges* non era riservata esclusivamente alla platea dei giovani, ma rimane comunque un importante punto di riferimento. Secondo le stime degli economisti Cahuc, Carcillo e LeBarbanchon³ anche in questo caso non vi sono stati particolari effetti sul salario netto dei lavoratori che hanno beneficiato del taglio. Tuttavia, i ricercatori evidenziano un importante effetto positivo sulla crescita delle aziende che ne hanno usufruito, aziende che inoltre non hanno sostituito "per risparmiare" lavoratori senza sgravio con lavoratori invece che potevano usufruirne. Inoltre, è importante sottolineare come il taglio dei contributi in questo caso sia stato efficace grazie a due particolari caratteristiche: in primo luogo è stato uno sgravio annunciato "a sorpresa" e che ha avuto durata temporanea (spingendo quindi i datori di lavoro ad approfittarne); in secondo luogo è stato uno sgravio attuato in un periodo di recessione (in

¹ Saez, E., Schoefer, B., Seim, D., 2019a. Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing. *The American economic review* 109, 1717–1763. <https://doi.org/doi:10.1257/aer.20171937>

² Svraka, A., 2019. The Effect of Labour Cost Reduction on Employment of Vulnerable Groups — Evaluation of the Hungarian Job Protection Act. *Public Finance Quarterly* 1, 72–92.

³ Cahuc, P., Carcillo, S., Le Barbanchon, T., 2018. The Effectiveness of Hiring Credits. *The Review of Economic Studies* 86, 593–626. <https://doi.org/doi:10.1093/restud/rdy011>

una fase di crescita, l'efficacia sarebbe stata invece probabilmente minore, date le migliori condizioni di partenza).

2.3 I precedenti in Italia

Come accennato in precedenza, non si registrano in Italia precedenti nell'utilizzo di una imposizione diretta differenziata in base all'età (fatta eccezione per alcune specifiche forme di deduzione o detrazione fiscale). Per promuovere l'occupazione giovanile, l'Italia non è invece nuova all'utilizzo di sgravi contributivi, specialmente sotto forma di incentivi all'assunzione.

Andando un po' indietro nel tempo si trovano i cosiddetti Contratti di Formazione e Lavoro (in vigore dal 1984 al 1995), contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (con una durata massima di 24 mesi) che prevedono un significativo, quasi completo, sgravio dei contributi previdenziali per il datore e rivolti ai giovani fra i 15 e i 29 anni. Questi contratti oltre alla retribuzione prevedevano l'onere per il datore di fornire una specifica formazione al lavoratore che per conto suo doveva seguirla con diligenza. Gli studi degli economisti Tattara e Valentini⁴ evidenziano come l'effetto medio sull'occupazione, nelle province di Treviso e Vicenza, sia stato di un incremento del 5% nelle aziende beneficiarie; tuttavia, vista la scarsa adesione delle imprese, nelle medesime province, in generale l'aumento occupazionale considerando anche le imprese potenzialmente beneficiarie ma che non hanno effettivamente aderito alla misura è risultato più limitato e pari all'1%.

Una misura più recente è il decreto ministeriale 5 ottobre 2012, che ha introdotto, per un breve periodo di tempo, un incentivo alle stabilizzazioni dei giovani (con età fino a 29 anni) e delle donne sotto forma di un contributo una tantum di €12.000 al datore di lavoro per ogni contratto convertito da tempo determinato a tempo indeterminato, fino a un massimo di dieci contratti per ogni datore di lavoro (a cui si deve aggiungere un contributo inferiore per le assunzioni a tempo determinato delle stesse categorie, purché abbiano ampliato la base occupazionale). A causa dei limitati fondi a disposizione la misura ha riguardato i contratti convertiti dal 17 ottobre al 2 novembre 2012⁵. Gli economisti Ciani e de Blasio⁶ hanno stimato che le stabilizzazioni dei contratti siano state maggiori dell'83% rispetto ad uno scenario controfattuale senza riforma ed i benefici maggiori hanno riguardato i dipendenti di imprese con relativamente meno contratti a tempo determinato. Tuttavia, occorre considerare, e questo è un punto fondamentale, che per ogni conversione ottenuta grazie all'incentivo pubblico, lo Stato ha dovuto finanziare 1,2 conversioni

⁴ Tattara, G., Valentini, M., 2005. Evaluating the Italian training on the job contract (CFL).

⁵ Formalmente il 2 novembre è stato annunciato l'esaurimento dei fondi a disposizione; alcune domande di adesione sono pervenute fino al 17 novembre, data ultima per presentarle, in previsione dell'eventuale non ammissibilità di alcune richieste già presentate.

⁶ Ciani, E., de Blasio, G., 2015. Getting stable: an evaluation of the incentives for permanent contracts in Italy. IZA journal of European labor studies 4, <https://doi.org/doi:10.1186/s40174-015-0030-5>

che sarebbero comunque avvenute. Il costo di questa misura non è affatto trascurabile e ciò richiama la necessità di strutturare questo genere di politiche prestando particolare attenzione ai dettagli normativi ed economici che permettano di massimizzarne gli effetti. Proprio seguendo una simile riflessione, infine, gli economisti evidenziano un punto da tenere in considerazione per la nostra analisi: gli incentivi alla stabilizzazione dei contratti potrebbero essere più efficaci rispetto ai più ampi incentivi alle assunzioni in quanto agiscono su lavoratori e datori fra cui già intercorre un rapporto di lavoro (anche se a tempo determinato), e quindi probabilmente più propensi alla stabilizzazione del rapporto in virtù del fatto che le due parti già si conoscono.

Infine, un breve accenno alle misure attualmente vigenti. In base alla legge di bilancio 2018, è previsto uno sgravio dei contributi previdenziali a carico del datore pari al 100 per cento per le assunzioni, entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio, di studenti che abbiano svolto presso il medesimo datore attività di alternanza scuola-lavoro (per un determinato minimo di ore) o periodi di apprendistato. Il tetto massimo che l'azienda può ricevere è di 3.000 euro all'anno per un massimo di 3 anni.

La misura più importante, però, introdotta dalla stessa legge di bilancio 2018 è stata una riduzione dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati del 50 per cento per 36 mesi, fino a un massimo di 3 mila euro su base annua, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato di soggetti aventi meno di 35 anni di età. La principale novità della norma è aver esteso uno sgravio più generoso già esistente nel 2017 per gli under-30 anche a individui al di sotto dei 35 anni. Secondo una recente analisi preliminare pubblicata su LaVoce.info, nel 2018 i posti di lavoro creati con questo incentivo sono stati circa 220 mila con un costo medio per ciascun incentivo attorno a mille euro. Il costo complessivo della misura è quindi stato di 234 milioni di euro. Lo stesso studio evidenzia che l'effetto della misura è stato positivo nel 2018 e nel 2019 ma maggiore nel 2018 a causa probabilmente di incertezza normativa e ulteriori vincoli introdotti nel 2019. Se quindi la misura è risulta utile, affinché sia efficace alla luce anche dei significativi costi è necessario prestare attenzione alla chiarezza normativa e alle tempistiche di attuazione.

La Legge di Bilancio 2020, nel contesto delle misure di supporto al sistema economico colpito dalla crisi post Covid-19, ha infine ampliato ulteriormente l'entità della misura per il biennio 2021-2022. L'incentivo può arrivare ad un massimo di 36 mesi (48 in alcune specifiche regioni), ed è pari al 100% del monte contributivo dovuto fino ad un massimo di 6000 euro all'anno.

3. Le conseguenze di un taglio delle tasse

3.1 L'effetto sull'occupazione

Come abbiamo accennato nel Capitolo 1, l'opportunità di un taglio delle tasse e la scelta di che tipo di taglio effettuare vanno valutate sulla base degli obiettivi che si vogliono perseguire. Queste forme di intervento, infatti, possono avere effetti differenti e di intensità diversa a seconda del profilo degli individui raggiunti dal taglio in questione. In questo Capitolo ci concentriamo principalmente sugli effetti di un taglio delle tasse (siano esse imposte o contributi) sull'occupazione e sui salari dei lavoratori. Perché, in primo luogo, tagliare le tasse dovrebbe comportare più lavoro per i giovani? Sebbene nel dibattito pubblico questo legame "meno tasse quindi più lavoro" sembra venga dato per assodato la letteratura economica ci aiuta a comprenderne il come e il perché. Qui per il momento lasciamo da parte la differenza tra imposte e contributi e consideriamo in generale l'effetto di una tassa sul lavoro.

BOX – TEORIA ECONOMICA

Nella teoria economica esistono due approcci principali (non escludenti, ma complementari) al legame tra tassazione e occupazione: il cosiddetto modello "neo-classico" dell'offerta di lavoro e quello chiamato nella letteratura "search and match".

Il modello "neo-classico" cerca di spiegare la realtà partendo dalle decisioni di un singolo individuo che sceglie quante ore lavorare in base al salario che gli viene proposto sul mercato del lavoro e quante ore invece dedicare al tempo libero. Una tassa più alta riduce il salario netto rendendo il lavoro relativamente meno attrattivo, e l'individuo tenderà dunque a voler sostituire il lavoro con il tempo libero (effetto sostituzione). Contemporaneamente, una tassa maggiore riduce il reddito dell'individuo che, sentendosi meno ricco tenderà a voler lavorare di più a discapito del tempo libero (effetto reddito) per continuare a comprare altri beni. Queste due forze, l'effetto reddito e l'effetto sostituzione, agiscono quindi in direzioni contrastanti, e il loro effetto finale, che dipende dalle preferenze degli individui, determina il cambiamento nella disponibilità degli individui a lavorare.

Il modello "search and match" invece guarda alla realtà da una prospettiva leggermente diversa. In questa cornice interpretativa, le imprese pubblicano delle offerte di lavoro e intanto i lavoratori non occupati spendono energie per cercare lavoro. Con una certa probabilità i due soggetti si incontrano e se lo valutano profittabile il lavoratore viene assunto e si crea un legame tra l'azienda e l'individuo. Il rapporto di lavoro va poi avanti fintanto che è profittabile per entrambi e più vantaggioso rispetto all'alternativa (mettersi a cercare un altro lavoro, per il lavoratore, licenziare e pubblicare una nuova offerta di lavoro, per l'azienda). In questo contesto, quale è l'effetto di una riduzione della tassa sul lavoro? Dover pagare un minor carico fiscale spingerà le imprese a pubblicare più offerte di lavoro (e ciò in particolar modo per le imprese meno produttive) e quindi ad aumentare le proprie assunzioni dalla platea dei disoccupati.

A livello empirico, riuscire a identificare con certezza l'effetto causale delle tasse sull'occupazione e soprattutto misurarne l'intensità non è semplice. Infatti, spesso la complessità dei sistemi di tassazione rappresenta un ostacolo in questo senso, ma una difficoltà ancor più grande è data dal fatto che gli individui possono avere attitudini molto diverse verso il lavoro. Non essendo quest'ultime misurabili, è difficile stabilire un rapporto causa-effetto tra tasse e offerta di lavoro. Ad esempio, una persona che per indole tende a lavorare più duramente rispetto alla media, guadagnerà di più e sarà quindi tassata di più in un sistema progressivo. In questo caso, se ignorassimo l'attitudine al duro lavoro di questo individuo, potremmo essere indotti a pensare che i lavoratori non sono poi così reattivi rispetto alle tasse, ma il nesso causale è in realtà quello opposto: l'indole dell'individuo determina la sua offerta di lavoro e l'alta quantità di tasse che si trova a dover pagare.

Alcuni ricercatori hanno approcciato questo problema comparando l'offerta di lavoro di persone che abitano in sistemi di tassazione differenti, o nello stesso paese prima e dopo un cambiamento nel sistema di tassazione. In questi scenari infatti è più probabile che la direzione del rapporto causa-effetto vada dalle tasse all'offerta di lavoro, in quanto se consideriamo l'intera popolazione di due paesi diversi o di uno stesso paese ma a distanza di qualche anno dalla prima misurazione, è ragionevole pensare che le differenze comportamentali non abbiano un ruolo importante. Per esempio, l'economista Blundell⁷ ha sfruttato il contesto delle numerose riforme fiscali che durante gli anni '80 a più riprese hanno comportato sia aumenti sia riduzioni del cuneo fiscale nel Regno Unito. Ciò che ha reso ancora più congeniale questo scenario per uno studio sull'effetto delle tasse sull'occupazione è che le singole riforme aumentavano o riducevano le tasse per certi individui mentre allo stesso tempo restavano invariate per altri. Comparando l'offerta di lavoro degli individui interessati dalle riforme con quella dei non interessati è stato possibile isolare facilmente l'effetto causale delle tasse. Inoltre, per ottenere risultati ancora più solidi, l'autore ha effettuato questo tipo di comparazioni tra persone dello stesso genere (donne), della stessa età e con livelli di istruzione simili. In questo modo, ha stimato che l'offerta di lavoro aumenta in risposta a una riduzione del cuneo fiscale, seppur moderatamente: a una riduzione delle aliquote marginali dell'1% corrisponde un aumento dell'offerta di lavoro dello 0,20%. Gli economisti direbbero che l'elasticità dell'offerta di lavoro è pari a 0,20. Anche guardando la letteratura più recente sul tema, gli autori e le autrici generalmente concordano sulla direzione del cambiamento: un aumento dell'imposta sul reddito riduce l'offerta di lavoro, ossia l'effetto sostituzione è più forte dell'effetto reddito^{8 9}.

⁷ Blundell, R., Duncan, A., Meghir, C., 1998. Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms. *Econometrica* 66, 827–861. <https://doi.org/doi:10.2307/2999575>

⁸ Keane, M. P. 2011. Labor Supply and Taxes: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 49 (4): 961–1075. Doi: <http://doi.org/10.1257/jel.49.4.961>

⁹ Meghir, C., & Phillips, D. (2010). Labour supply and taxes. *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*, 202–74.

Per quanto riguarda l'intensità, l'economista Prescott¹⁰ stima che la risposta dell'offerta di lavoro ad un cambiamento nell'imposta sul reddito sia talmente pronunciata che la differenza nell'offerta di lavoro tra Stati Uniti e paesi Europei sarebbe da ascrivere quasi totalmente a differenze nelle aliquote marginali previste dai rispettivi sistemi di tassazione, escludendo quindi qualsiasi ruolo di fattori culturali. Tuttavia, la revisione della letteratura sul tema dell'economista Keane¹¹ evidenzia come non ci sia un consenso riguardo l'intensità della risposta dell'offerta di lavoro rispetto a un taglio o a un aumento nelle tasse. A differenza degli studi appena menzionati, infatti, molti altri identificano dei cambiamenti piuttosto ridotti. Sempre nella direzione di una risposta ridotta in termini di offerta di lavoro ad un cambiamento nelle tasse si colloca l'importante e recente lavoro dell'economista Chetty¹².

Ulteriori studi mostrano inoltre come la risposta dell'offerta di lavoro si manifesti in maniera eterogenea all'interno della popolazione, il che potrebbe giustificare l'adozione di policy fiscali differenziate per specifiche categorie di individui. Persone diverse rispondono infatti in modo diverso ad un cambio nelle imposte in funzione di alcune caratteristiche individuali quali il genere, lo stato coniugale, lo status socio-economico, il livello di istruzione e l'età. Anche studi condotti sulla base di dati provenienti dall'Italia puntano verso tale eterogeneità. Ad esempio, l'economista Parisi¹³ stima che le modifiche dell'Irpef introdotte in Italia nel periodo 1998-2002 non abbiano modificato in maniera significativa l'offerta di lavoro maschile, dal momento che l'effetto incentivante per le persone con un reddito basso è stato compensato da un effetto disincentivante per le persone con un reddito alto. Al contrario, l'offerta di lavoro femminile è stata interessata da un effetto incentivante per tutte le fasce di reddito. Inoltre, le variazioni nell'offerta di lavoro risultano sempre maggiori per i decili di reddito più bassi e per le donne coniugate. L'effetto è anche maggiore per le donne in nuclei con figli e per le donne più giovani.

Per quanto riguarda la fascia d'età dei giovani, il lavoro degli economisti Saez, Schoefer e Seim¹⁴ sul caso svedese menzionato nel Capitolo 2 evidenzia un chiaro effetto positivo sul tasso di occupazione dei giovani lavoratori, in aumento di 2-3 punti percentuali rispetto ai lavoratori più anziani che non beneficiavano dello sgravio. La maggior parte di questo aumento deriva in particolare da un minore tasso di licenziamento e dimissioni dei giovani, ovvero da una riduzione del flusso in uscita dal bacino degli occupati. Altro aspetto interessante: l'effetto più forte sul tasso di occupazione si è verificato nelle aree con un tasso di disoccupazione più alto, un segnale che lo sgravio è stato più efficace nelle regioni in cui la forza lavoro giovanile era maggiormente in

¹⁰ Prescott, E. C., 2004. Why do Americans work so much more than Europeans?, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis, vol. 28(Jul), <https://doi.org/10.21034/qr.2811>

¹¹ Si veda nota 8

¹² Chetty, R., 2012. Bounds on Elasticities With Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply. Econometrica 80, 969-1018. <https://doi.org/doi:10.3982/ECTA9043>

¹³ Parisi, V., 2009. Tassazione e offerta di lavoro: gli effetti delle modifiche IRPEF introdotte nel periodo 1998-2002, Studi Economici, FrancoAngeli Editore, vol. 0(99), pages 105-128. <https://doi.org/10.3280/STE2009-099004>

¹⁴ Si veda nota 1

difficoltà. Risultati molto simili, sebbene preliminari, sono stati raggiunti relativamente al caso ungherese presentato nel Capitolo 2 da parte degli economisti Birò e Lindner¹⁵. La variazione percentuale nel livello di impiego in questo caso è tra il 2 e il 5% ed ha interessato sia coloro che erano già dentro il mercato del lavoro sia coloro che per la prima volta hanno trovato un impiego, ma il secondo gruppo in maniera più sostanziosa. Inoltre, aver assunto un maggior numero di giovani grazie allo sgravio contributivo non ha comportato minori assunzioni degli altri lavoratori da parte delle imprese. Da ultimo, l'effetto sull'occupazione è stato più forte specialmente per gli individui a basso reddito (un risultato coerente con il fatto che lo sgravio aveva un tetto massimo e quindi, in termini relativi, riduceva maggiormente il cuneo fiscale sui redditi più bassi) ed è stato trainato da una diminuzione del bacino di disoccupati e inattivi. Questi risultati sono utili per una comparazione con un ipotetico scenario di riforma in Italia, affrontato nel Capitolo 5.

3.2 L'effetto sui salari

La seconda tipologia di effetti riguarda eventuali aumenti del salario dei lavoratori interessati da un taglio delle tasse. Anche in questo caso, nel dibattito pubblico l'idea "*meno tasse quindi più soldi in tasca*" è molto radicata. E in effetti ad una diminuzione delle tasse, siano imposte o contributi, possiamo dire corrisponda meccanicamente un aumento dei soldi in tasca del lavoratore. Il punto problematico però è: quanto soldi in tasca? Partiamo da un esempio. Prendiamo un datore di lavoro che ogni mese paga un lavoratore 1000€ lordi. Su questi soldi pesa un cuneo fiscale del 40% e quindi in tasca al lavoratore arrivano solo 600€ netti. Ipotizziamo che il governo decida di tagliare il cuneo fiscale, portandolo al 30%. Verrebbe spontaneo pensare che a questo punto il lavoratore riceverà in tasca 700€. Ma attenzione: chi ci assicura che il datore di lavoro, sapendo che ora il lavoratore ha un guadagno netto più alto, non riduca lo stipendio lordo da 1000€ a, per esempio, 900€? In questo modo lui ci risparmierebbe 100€, e comunque il lavoratore guadagnerà più di prima grazie al taglio del cuneo fiscale (per la precisione il 70% di 900€, ovvero 630€).

BOX – TEORIA ECONOMICA

Questo problema all'interno della teoria economica è chiamato il problema dell'incidenza: ovvero, nel contesto di una relazione a due come quella tra lavoratore e datore di lavoro, chi è che nei fatti finisce per pagare gli effetti di una riduzione (o di un aumento) della tassazione? La risposta è ovviamente complessa ma risiede essenzialmente nella capacità dei soggetti in gioco di "appropriarsi" del guadagno. Ciò dipende essenzialmente dal reciproco rapporto di forza all'interno del mercato del lavoro tra lavoratori e datori di lavoro.

¹⁵ Birò, A., Branyiczki, R., Lindner, A., Mark, L., Prenz, D. 2022. Firm heterogeneity and the impact of payroll taxes. Working paper.

Per questo è importante sia il contesto istituzionale in cui la negoziazione salariale si svolge, sia l'elasticità dell'offerta di lavoro da parte dei lavoratori e di domanda di lavoro da parte delle imprese: per esempio, se per qualsiasi motivo anche di fronte ad una variazione del salario i lavoratori continueranno a offrire la stessa quantità di lavoro (quella che viene chiamata una offerta di lavoro rigida o inelastica), è probabile che il datore di lavoro riesca ad appropriarsi dell'intero guadagno. Viceversa, se la decisione del lavoratore risponde fortemente alla variazione dell'incentivo economico del salario (un'offerta che viene chiamata elastica), sarà maggiormente in grado di far sì che la riduzione della tassa aumenti il suo salario netto (e non i profitti del suo datore di lavoro).

Anche in questo caso la teoria economica ci fornisce uno schema, una mappa, per leggere i fenomeni reali. Spetta invece alle analisi empiriche la quantificazione di questi fenomeni e la comprensione in ciascun contesto di quali forze prevalgono. Uno studio condotto in Svezia rivela che ad una riduzione dell'1% delle imposte sul reddito corrisponde una riduzione dei salari lordi dello 0,1-0,2%, segno che le imprese si appropriano di parte del taglio¹⁶. Un risultato simile emerge da uno studio riguardo l'Earned Income Tax Credit negli Stati Uniti¹⁷: per ogni dollaro elargito sotto forma di credito di imposta sulla tassa sul reddito, il salario lordo dei lavoratori diminuisce di 30 centesimi. Solo il 70% del taglio quindi va effettivamente a beneficio dei lavoratori, mentre i datori di lavoro si appropriano della restante parte attraverso una riduzione dei salari lordi. Per quanto riguarda i contributi, invece, la più recente letteratura economica mostra che non tutti i contributi sono uguali: l'analisi condotta in Francia dagli economisti Bozio, Breda e Grenet¹⁸ rivela che l'effetto sui salari varia a seconda che in ballo ci siano contributi che influenzano direttamente il valore dei benefici a cui i lavoratori potrebbero accedere in futuro. L'intuizione di fondo è che se per esempio viene aumentata l'aliquota dei contributi che finanzia il sussidio di disoccupazione, i lavoratori saranno più disposti ad accettare un minore salario netto oggi sapendo che sarà compensato da un maggiore sussidio in caso di disoccupazione domani. Tenderanno invece ad accettare meno una riduzione del salario netto (e quindi a volersi appropriare di una parte del taglio) nel caso in cui il legame con un beneficio futuro viene percepito in maniera più debole. Questo spiegherebbe perché gli studi empirici sull'incidenza dei contributi possono produrre

¹⁶ Bennismarker, H., Calmfors, L. & Seim, A. Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: empirical evidence from Sweden. IZA J Labor Policy 3, 54 (2014). <https://doi.org/10.1186/s40173-014-0026-1>

¹⁷ Rothstein, J. 2008. The Unintended Consequences of Encouraging Work: Tax Incidence and the EITC, Working Papers 1049, Princeton University, <https://ideas.repec.org/p/pri/cepsud/165.html>

¹⁸ Bozio, A., Breda, T. & Grenet, J., 2019. Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions?. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3435377>

risultati del tutto opposti. Per esempio, mentre l'economista Gruber¹⁹ evidenzia come i lavoratori cileni si siano appropriati del tutto dei tagli ai contributi pensionistici, generando un aumento equivalente nei salari lordi, studi più recenti condotti in Svezia²⁰, Grecia²¹ e Francia²² mostrano che l'effetto sui salari di una decontribuzione è praticamente nullo. Ma mentre in questi ultimi casi le decontribuzioni non avevano alcun legame con il sistema di benefici vigente, la riforma in Cile fu implementata contemporaneamente ad un processo di privatizzazione delle pensioni: la decontribuzione corrispondeva al fatto che i lavoratori avrebbero dovuto provvedere autonomamente alla propria pensione, e ciò li ha spinti ad appropriarsi completamente del taglio domandando salari più alti.

Per quanto riguarda riforme specificamente rivolte ad una platea di giovani, riprendiamo nuovamente le analisi sul caso svedese e ungherese²³. Nel primo caso i risultati degli autori sono molto chiari: non vi è stato alcun effetto sul salario dei giovani lavoratori, segno che le aziende si sono appropriate di tutto lo sgravio contributivo. Anche nel secondo caso, inoltre, il taglio contributivo sembra non aver aumentato i salari netti dei lavoratori, con l'unica eccezione, sebbene quantitativamente poco rilevante, dei lavoratori già occupati a cui probabilmente le imprese hanno aumentato il salario per impedire che si dimettessero alla ricerca di condizioni più vantaggiose.

3.3 Altri effetti

Le tasse influenzano le nostre decisioni anche al di là del loro effetto su occupazione e salari. Ad esempio, oggi più che mai le differenze nelle imposte tra gli Stati giocano un ruolo importante nella scelta del paese dove svolgere il proprio lavoro, soprattutto per i lavoratori ad alto reddito dotati di competenze altamente specifiche – come i campioni dello sport²⁴ o gli inventori²⁵, dal momento che la globalizzazione ha abbattuto i costi della mobilità. Sta diventando dunque sempre più importante ponderare gli effetti delle politiche fiscali sulla mobilità degli individui. Non

¹⁹ Gruber, Jonathan, 1997. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile," *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 15(3), pages 72-101, July. <https://doi.org/10.1086/209877>

²⁰ Si veda nota 1

²¹ Saez, E., Matsaganis, M., & Tsakloglou, P. (2012). Earnings determination and taxes: Evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1), 493-533. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr052>

²² Si veda nota 3

²³ Si vedano la nota 1 e la nota 15

²⁴ Kleven, H. J., Landais, C. & Saez, E. 2013. Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market. *American Economic Review*, 103 (5): 1892-1924. <http://doi.org/10.1257/aer.103.5.1892>

²⁵ Akcigit, U., Baslandze, S. & Stantcheva, S. 2016. Taxation and the International Mobility of Inventors. *American Economic Review*, 106 (10): 2930-81. <http://doi.org/10.1257/aer.20150237>

a caso, in Italia gli incentivi fiscali rappresentano uno strumento molto utilizzato nell'attrazione di individui ad alto capitale umano dall'estero (siano essi stranieri o italiani "di ritorno").

Le tasse possono anche influenzare la decisione di una donna riguardo l'averne dei figli. Sulla scorta di questa intuizione, nel 2003 la Spagna ha introdotto delle riduzioni della tassa sul reddito a beneficio delle famiglie con bambini, producendo un aumento nel tasso di fertilità del 5%, con un effetto più pronunciato per le donne che non avevano figli precedentemente²⁶.

Da ultimo, ma non per ultimo, tasse elevate possono costituire un incentivo al lavoro nero, un fattore da tenere in considerazione in un paese come l'Italia che si posiziona al primo posto in Europa per propensione all'evasione. Una riduzione dell'offerta di lavoro a seguito di un aumento della tassazione può essere infatti letta in due modi. Da un lato ci possono essere persone che effettivamente riducono la propria attività lavorativa o scelgono di uscire dal mercato del lavoro a fronte di un salario netto più esiguo. Dall'altro ci sono individui che pur lavorando materialmente la stessa quantità di tempo scelgono di dichiarare al fisco un numero inferiore di ore, così da ridurre la porzione di lavoro soggetta a tassazione. A livello empirico è difficile per i ricercatori distinguere questi due effetti, perché in entrambi i casi la scelta degli individui si rifletterebbe nelle statistiche ufficiali in una riduzione dell'offerta di lavoro, indistintamente che questa sia reale o fittizia.

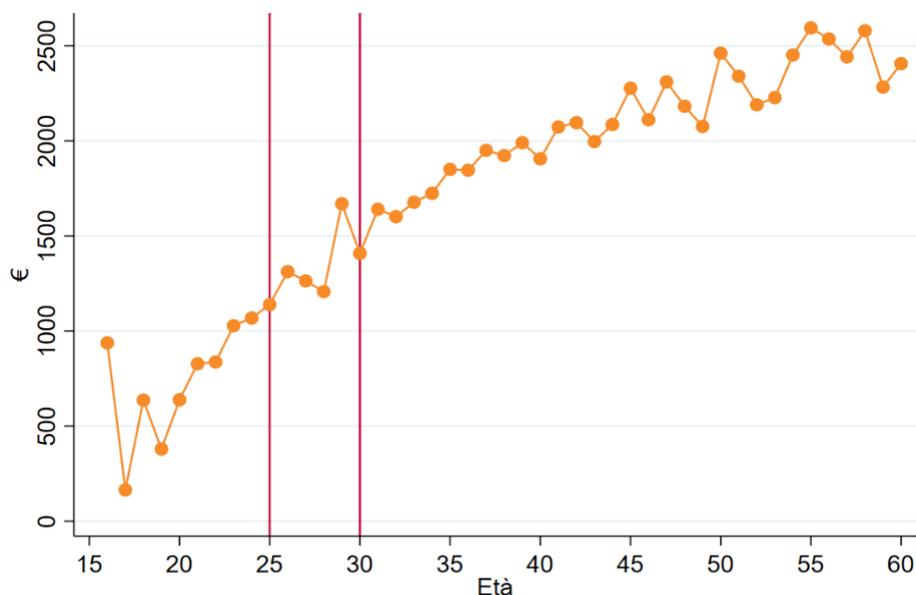
²⁶ González, L. & Azmat, G. 2010. Targeting fertility and female participation through the income tax. *Labour Economics*. 17. 487-502. <http://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.09.006>

4. Simuliamo un taglio dell'Irpef ai giovani

4.1 Redditi e imposte per fasce d'età

Dopo aver analizzato esperienze simili di taglio delle tasse per i giovani e dopo aver fatto una panoramica di cosa la letteratura economica ci suggerisce sui possibili effetti di una simile misura, possiamo concentrarci più specificamente sul caso italiano. In questo Capitolo proviamo a simulare quali sarebbero gli effetti redistributivi di un taglio dell'Irpef ai giovani. Per inquadrare meglio la situazione del nostro paese è utile prima di tutto fare uno zoom sulla distribuzione dei redditi e sul livello medio di imposte pagate dai giovani nel nostro paese. Partiamo dalla distribuzione dei redditi da lavoro (sia lavoro dipendente che lavoro autonomo). Il grafico nella Figura 6 mostra il livello del reddito da lavoro medio mensile per ciascuna fascia d'età in Italia. I dati, fonte Istat, si riferiscono al 2017 e le medie sono calcolate tenendo in considerazione solo gli individui con un reddito da lavoro strettamente superiore a zero: rimangono fuori quindi tutti coloro che sono disoccupati o inattivi. Il profilo della curva è nettamente crescente, specialmente negli anni tra i 20 e i 30. Tra i 30 e 50 la pendenza della curva diminuisce, la crescita dei redditi da lavoro in quella fascia d'età "rallenta". Infine dopo i 50 non sembra esserci un trend particolarmente netto.

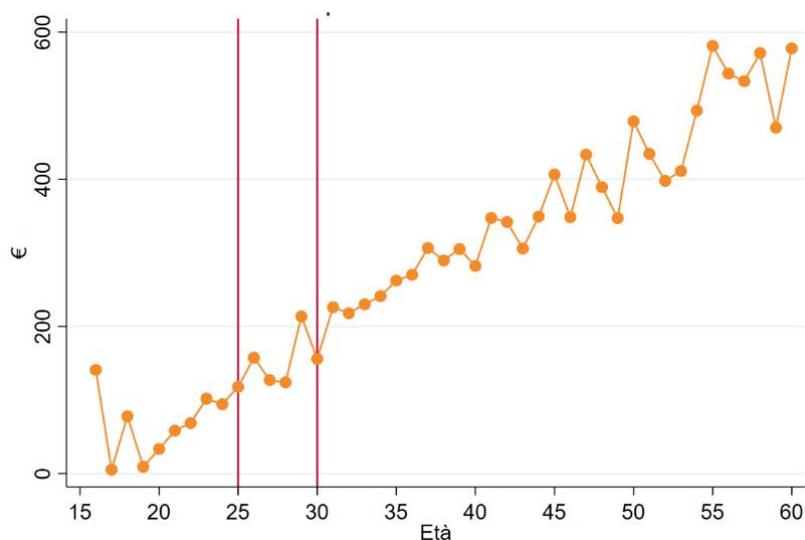
Figura 6 – Reddito da lavoro medio mensile



Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Nella Figura 7 invece possiamo osservare l'ammontare di Irpef mediamente pagata al mese dai contribuenti italiani per fascia d'età. Anche qui consideriamo solo gli individui con un reddito da lavoro superiore a zero per concentrarci solo sugli occupati. L'Irpef qui calcolata inoltre tiene in considerazione anche le addizionali locali e il cosiddetto bonus 80€. Anche qui osserviamo un trend nettamente crescente, che però, diversamente da quello dei redditi da lavoro, procede in maniera lineare in tutte le fasce d'età.

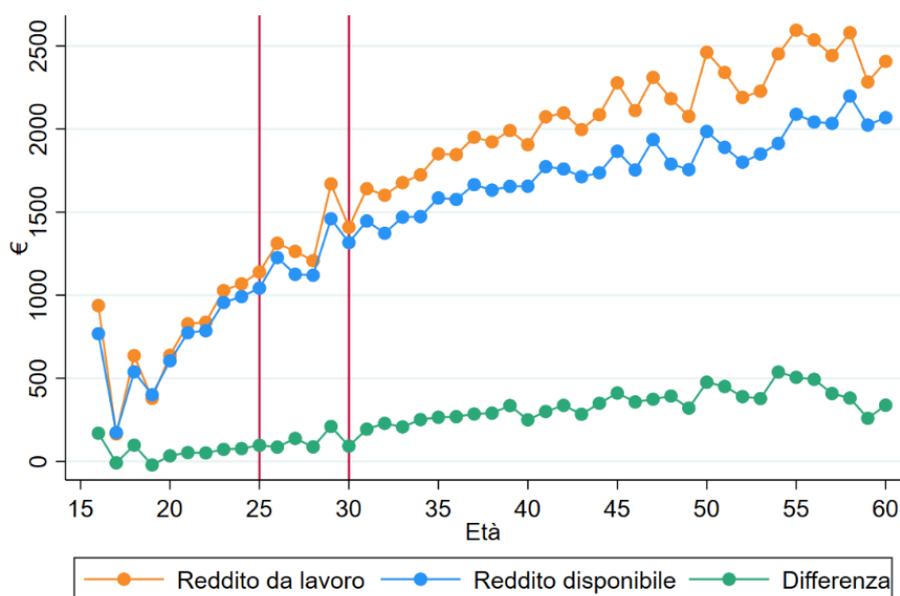
Figura 7 – Irpef media mensile



Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Nel grafico in Figura 8 aggiungiamo l'ultimo pezzo del puzzle di questo ragionamento. Il grafico mostra in arancione l'andamento dei redditi da lavoro mensili medi già mostrato in Figura 6, mentre la linea blu invece mostra l'andamento del reddito disponibile medio mensile. Il reddito disponibile è calcolato sottraendo ai redditi degli individui (non solo quelli da lavoro) le tasse pagate e i contributi versati, e poi aggiungendo i benefit ricevuti dallo Stato. È una misura più precisa per capire quanto denaro i cittadini hanno a disposizione dopo l'intervento redistributivo pubblico. Guardare soltanto agli effetti dell'Irpef sarebbe infatti riduttivo: il sistema di welfare del nostro paese è molto più complesso e dunque per capire chi ha necessità di un intervento redistributivo e chi no è necessario prendere in considerazione tutte le variabili in gioco. È importante notare come però il reddito disponibile così misurato sia una variabile a livello individuale, non familiare: i trasferimenti all'interno delle famiglie sono ovviamente molto importanti per determinare il reddito effettivamente disponibile di un individuo (pensiamo anche semplicemente ai figli a carico dei genitori), ma dal momento che l'impianto del sistema fiscale italiano è basato su una tassazione individuale preferiamo qui lavorare con variabili a livello di singolo. Nel grafico infine la linea verde segnala la differenza tra i redditi da lavoro e il reddito disponibile. Ebbene fino ai 30 anni questa differenza è molto contenuta, e comincia ad aumentare solo successivamente.

Figura 8 – Reddito da lavoro e reddito disponibile medio mensile



Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Il messaggio contenuto in questi grafici è duplice: in primo luogo i redditi dei giovani italiani sono sì più bassi di quelli dei loro connazionali meno giovani ma la differenza sembra per la maggior parte frutto di una normale dinamica di crescita dei redditi nel corso della carriera lavorativa. In secondo luogo, quando si tiene conto del sistema del welfare nel suo complesso, il peso dell'intervento pubblico (inteso come la differenza tra i redditi da lavoro e reddito disponibile) è inferiore per i giovani sotto i 30 anni. Il problema dei bassi redditi (sia da lavoro che disponibili) non sembra quindi essere un problema specificatamente dei giovani in Italia ma semmai trasversale a tutte le fasce d'età in Italia in media.

4.2 Differenze nella distribuzione

Nei grafici mostrati fino ad ora non abbiamo fatto riferimento a numeri specifici (eravamo più interessati all'andamento complessivo tra le varie fasce d'età) e soprattutto abbiamo ragionato solo in termini di valori medi. Per approfondire il nostro zoom sulla distribuzione dei redditi e delle imposte pagate in Italia proviamo ora a mettere in fila qualche numero. La Tabella 1 e la Tabella 2 mostrano i valori medi mensili del reddito da lavoro e dell'Irpef pagata. Scomponiamo i valori per tre segmenti della popolazione: tutti gli occupati, gli occupati tra i 16 e i 25 anni e gli occupati tra i 26 e i 30 anni. In più, scomponiamo ogni categoria in cinque sottogruppi, in base al livello relativo di reddito: il 20% più povero in termini di reddito da lavoro, gli individui tra il 20 e il 40% della distribuzione, quelli tra il 40 e il 60%, quelli tra il 60 e l'80% e infine il 20% più ricco. Cinque fette della popolazione (i cosiddetti quintili) disposte in ordine in base al loro reddito da lavoro, dai più poveri ai più ricchi.

Tabella 1 – Reddito medio da lavoro mensile in euro per classi di reddito

| | Tutti gli occupati | Occupati tra i 16 e i 25 anni | Occupati tra i 26 e i 30 anni |
|-----------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>20% più povero</i> | 303 | 107 | 246 |
| <i>20-40%</i> | 952 | 321 | 723 |
| <i>40-60%</i> | 1680 | 639 | 1279 |
| <i>60-80%</i> | 2346 | 1229 | 1838 |
| <i>20% più ricco</i> | 4567 | 2208 | 2843 |
| <i>Totale</i> | 1970 | 900 | 1384 |

Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Facendo una simile scomposizione, per esempio, possiamo notare nella Tabella 1 che se il reddito medio da lavoro mensile di tutti gli occupati è di 1970€, questo valore scende a 303€ nel 20% di lavoratori che guadagna di meno e arriva fino a 4567€ tra il 20% dei lavoratori che guadagnano di più. In maniera analoga, se il reddito medio da lavoro mensile di un giovane tra i 16 e i 25 anni è di 900€, il 20% più povero ne guadagna 107, mentre il 20% più ricco 2208. Se prendiamo i giovani occupati tra i 26 e i 30 anni, il valore medio è di 1384€, 246 tra il 20% più povero e 2843 tra il 20% più ricco. È importante notare che quindi la categoria “giovani” non va associata nel suo insieme alla categoria “poveri”. Ci sono delle aree all’interno di questa fascia d’età che hanno redditi da lavoro di alto livello. Per fare un esempio: il 40% dei giovani più ricchi tra i 16 e i 25 anni guadagna quanto un lavoratore mediano delle altre fasce d’età.

Tabella 2 – Irpef media mensile in euro per classi di reddito da lavoro

| | Tutti gli occupati | Occupati tra i 16 e i 25 anni | Occupati tra i 26 e i 30 anni |
|-----------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>20% più povero</i> | 50 | -1 | -3 |
| <i>20-40%</i> | 61 | 1 | -5 |
| <i>40-60%</i> | 156 | 0 | 62 |
| <i>60-80%</i> | 369 | 54 | 193 |
| <i>20% più ricco</i> | 1244 | 341 | 543 |
| <i>Totale</i> | 376 | 79 | 157 |

Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Numeri più interessanti arrivano dall’analisi dell’Irpef media pagata mensilmente in ciascuna di queste sottocategorie, presentata nella Tabella 2. Se ogni mese in media gli italiani che hanno un reddito da lavoro pagano 376€ di Irpef, i più ricchi (intesi di nuovo come coloro che hanno un maggior reddito da lavoro pre-tasse) ne pagano 1244 mentre i più poveri 50. I numeri all’interno delle fasce giovanili sono ancora più importanti per la nostra analisi: a fronte di un valore medio di 79€ e 157€, rispettivamente per le fasce d’età 16-25 e 26-30, ci sono importanti gruppi che pagano una Irpef pari a zero o addirittura negativa: questo è dovuto al fatto che il sistema fiscale italiano è ricco di deduzioni, detrazioni e crediti di imposta che abbattano l’imposta lorda di molti contribuenti, specialmente di quelli con redditi minori. E dal momento che tra i giovani si concentrano molti individui con redditi bassi rispetto al resto della popolazione, una quota maggiore di giovani beneficia a tal punto dell’insieme di deduzioni, detrazioni e crediti di imposta

da non pagare affatto tasse. Il 62% dei giovani tra i 16 e i 25 anni che hanno un reddito da lavoro positivo, paga una Irpef pari a zero oppure addirittura negativa (riceve un credito di imposta). La percentuale scende al 44% quando si passa agli occupati tra i 26 e i 30 anni, ma rimane comunque superiore alla percentuale calcolata su tutta la popolazione, pari al 35%. Una quota quindi significativa, molto significativa, dei giovani lavoratori già oggi non paga tasse di fatto sul proprio reddito da lavoro. Questi numeri sono molto importanti nel momento in cui si immagina di tagliare le tasse alla fascia giovanile perché, fatta eccezione per alcuni rari casi, le tasse si possono tagliare solo a chi le paga: a chi è già a zero tasse è più difficile operare trasferimenti.

4.3 Azzerare l'Irpef ai giovani?

A questo punto possiamo arrivare a porci la domanda cruciale: cosa vorrebbe dire ridurre l'Irpef ai giovani? Per farlo prendiamo come possibile riforma quella di azzerare l'Irpef agli under25 e ridurre del 50% l'imposta pagata da chi ha tra i 25 e i 30 anni. È importante notare come i dati presentati qui si riferiscano ai cosiddetti effetti "del giorno dopo" della riforma, ovvero gli effetti redistributivi immediati derivanti dal semplice ridisegno del sistema fiscale. Queste simulazioni invece non tengono conto dei possibili effetti derivanti da un cambio dei comportamenti degli individui in risposta alla riforma.

Dalle nostre simulazioni emerge che l'azzeramento dell'Irpef per i giovani tra i 16 e i 25 anni avrebbe un costo complessivo di circa 2,7 miliardi di euro. L'abbattimento del 50% dell'imposta pagata da chi ha tra i 25 e i 30 anni invece avrebbe un costo di 2,4 miliardi. Quali sarebbero gli effetti redistributivi di una simile manovra? L'aumento del reddito disponibile (in questo caso consideriamo il reddito medio familiare) sarebbe molto contenuto, per due principali motivi: i giovani sono relativamente pochi rispetto alle altre fasce d'età e, tra di loro, sono ancora meno quelli che lavorano e pagano l'Irpef (come abbiamo visto in precedenza). L'aspetto più sorprendente però di queste simulazioni è che le due riforme avrebbero un effetto regressivo, ovvero redistribuiscono risorse a favore dei gruppi più ricchi della popolazione. Lo vediamo nelle Tabelle 3 e 4, la prima relativa all'azzeramento 16-25, la seconda al dimezzamento 25-30. Per far un esempio, considerando l'azzeramento per gli under25, il reddito medio familiare nel 20% più povero aumenterebbe di circa 1€ mentre coloro che si trovano nel 20% più ricco avrebbero un aumento tra 18€. Discorso analogo vale per il dimezzamento dell'Irpef ai 25-30enni. Il punto fondamentale è che il beneficio risulta maggiore per i decili più elevati anche in termini percentuali oltre che assoluti. Come mai questo effetto?

Tabella 3 – Variazione del reddito medio familiare per decili (azzeramento Irpef under25)

| | Scenario attuale | Riforma | Differenza |
|------------------|------------------|---------|------------|
| <i>Decile 1</i> | 614 | 614 | 0 |
| <i>Decile 2</i> | 1151 | 1152 | 1 |
| <i>Decile 3</i> | 1536 | 1539 | 3 |
| <i>Decile 4</i> | 1761 | 1764 | 3 |
| <i>Decile 5</i> | 2011 | 2019 | 8 |
| <i>Decile 6</i> | 2340 | 2349 | 9 |
| <i>Decile 7</i> | 2691 | 2701 | 10 |
| <i>Decile 8</i> | 3117 | 3132 | 15 |
| <i>Decile 9</i> | 3741 | 3757 | 16 |
| <i>Decile 10</i> | 6203 | 6222 | 20 |

Note. Anno: 2017. Valori mensili, in euro. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

Tabella 4 – Variazione del reddito medio familiare per decili (dimezzata Irpef 25-30enni)

| | Scenario attuale | Riforma | Differenza |
|------------------|------------------|---------|------------|
| <i>Decile 1</i> | 614 | 614 | 0 |
| <i>Decile 2</i> | 1151 | 1152 | 1 |
| <i>Decile 3</i> | 1536 | 1537 | 1 |
| <i>Decile 4</i> | 1761 | 1765 | 4 |
| <i>Decile 5</i> | 2011 | 2015 | 4 |
| <i>Decile 6</i> | 2340 | 2348 | 8 |
| <i>Decile 7</i> | 2691 | 2701 | 10 |
| <i>Decile 8</i> | 3117 | 3131 | 14 |
| <i>Decile 9</i> | 3741 | 3757 | 16 |
| <i>Decile 10</i> | 6203 | 6222 | 19 |

Note. Anno: 2017. Valori mensili, in euro. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

La risposta risiede nel problema evidenziato nel paragrafo precedente: se si azzerava l'Irpef, lo si azzerava solo a chi attualmente sta pagando qualcosa. Tra i giovani questa categoria coincide con gli individui con redditi relativamente più elevati, dal momento che gli individui con i redditi più bassi invece pagano una imposta pari a zero grazie al già esistente sistema di deduzioni-detractions-crediti. Il grafico nella Figura 9 è molto eloquente da questo punto di vista. Mostra l'ammontare medio di Irpef pagata mensilmente dai giovani tra i 16 e i 30 anni, per ciascun ventile di reddito da lavoro²⁷. Si tratta quindi di uno zoom sui dati già presentati nella Tabella 2. È di nuovo chiaro come l'Irpef viene attualmente pagata da chi ha un reddito da lavoro relativamente più elevato.

²⁷ Si parla di ventili di reddito da lavoro quando si suddivide la popolazione in 20 gruppi contenenti lo stesso numero di individui, ordinandoli dal più povero al più ricco. Si tratta di una sorta di "scala della ricchezza", in analogia a quanto fatto nelle Tabelle 1 e 2 (dove invece i gruppi erano 5).

4.4 Forse non una buona idea

Alla luce delle analisi di questo Capitolo, l'idea di azzerare l'Irpef per gli under25 e dimezzarla per i lavoratori tra i 25 e i 30 anni non sembra oggi in Italia una proposta convincente. Valutandola alla luce dei due principali obiettivi analizzati in precedenza, l'effetto sui salari sarebbe sicuramente presente, ma concentrato nelle fasce mediamente o più che mediamente abbienti della popolazione (che tra l'altro in alcuni casi già beneficiano di misure di riduzione dell'imposta, come quelle volte all'attrazione di individui ad alto capitale umano dall'estero). Le simulazioni evidenziano addirittura un lieve aumento della disuguaglianza economica dopo l'introduzione di queste riforme. Staremmo quindi sì redistribuendo ricchezza ai giovani, ma solo a coloro che già sono all'interno del mercato del lavoro (una minoranza, e forse non la più fragile), ed ulteriormente solo a coloro che hanno un reddito abbastanza elevato da avere una imposta lorda oggi superiore a zero (di nuovo, un gruppo che non ci sentiamo di definire in termini relativi più svantaggiato). In un contesto in cui le risorse sono scarse e ogni misura va valutata anche rispetto alle alternative (per esempio: perché non investire quei 5 miliardi in istruzione?) dunque l'utilità di una simile riforma sembra assai dubbia. Anche dal punto di vista occupazionale è difficile immaginare che queste misure possano risultare efficaci nell'aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. Questo proprio perché i suoi effetti sono concentrati tra chi ha redditi più elevati mentre possiamo immaginare che chi al momento è fuori dal mercato del lavoro ed è scoraggiato da un basso salario netto ricadrebbe con maggiore probabilità in quella fascia di reddito che non avrebbe vantaggi da un azzeramento/dimezzamento dell'Irpef.

5. Una proposta alternativa: un taglio strutturale dei contributi previdenziali

5.1 Una misura diversa dal passato

Dal momento che un taglio dell'Irpef per i giovani non sembra una proposta particolarmente utile, quali sono le alternative in campo che i politici italiani potrebbero prendere in considerazione per migliorare le condizioni di lavoro e di vita degli under 30 in Italia?

Il fronte su cui agire in primo luogo non è tanto quello delle imposte, quanto quello dei contributi. Come evidenziato già nel Capitolo 1, sono i contributi a costituire la principale componente del costo del lavoro. Inoltre, la struttura flat dei contributi consente di agire a vantaggio anche dei redditi più bassi, diversamente da un taglio sulle imposte che sono già pari a zero per i lavoratori meno ricchi grazie alla loro struttura progressiva (come analizzato nel Capitolo 4). Inoltre, le esperienze estere presentate nel Capitolo 2 e i risultati della letteratura economica riassunti nel Capitolo 3 (specialmente il caso svedese e quello ungherese) sembrano supportare questo approccio. Inoltre, e questo è un secondo punto centrale della nostra proposta, i dati sulle condizioni di lavoro dei giovani in Italia indicano come il fronte più rilevante su cui agire è quello dell'occupazione più che quello dei salari: portare dentro al mercato del lavoro tutti quei giovani che oggi ne sono fuori, o al margine.

Come ricordato nel Capitolo 2, l'Italia ha già agito in passato sul fronte dei contributi dei giovani. È possibile però andare oltre, investendo maggiori risorse in una riforma più ampia. Alla luce dunque della nostra analisi, la proposta del think-tank Tortuga è quella di ridurre in maniera strutturale i contributi previdenziali dovuti dai lavoratori under30²⁸. Nei decenni passati il tema del taglio del cuneo contributivo è emerso varie volte (come [in questa analisi](#) su Lavoce.info o in [questa proposta della UIL](#)), ma negli ultimi anni sembra uscito di scena dal dibattito di policy-making. È opportuno riprendere in mano questo aspetto del sistema tax-benefit italiano e inserirlo all'interno del dibattito relativo alle condizioni di lavoro giovanili in Italia. Diversamente rispetto alle precedenti misure il taglio non dovrebbe quindi essere limitato alle nuove assunzioni, o a specifiche tipologie contrattuali, o ad uno specifico periodo di tempo dopo l'inizio del rapporto del lavoro, ma si tratterebbe di una riduzione complessiva e permanente del costo del lavoro di tutti gli individui impiegati sotto i 30 anni. Questo taglio ovviamente non deve incidere sull'accumulo di contributi da parte dei lavoratori in vista della pensione: in linea con le misure già adottate i contributi non pagati dovrebbero essere fiscalizzati, ovvero portati a carico della comunità nazionale nel suo insieme e pagati dal sistema fiscale nel suo complesso.

²⁸ Tagliare altre tipologie di contributi (come quelli che finanziano la NASpi o la Cassa Integrazione) avrebbe un effetto probabilmente trascurabile, dal momento che i contributi pensionistici da soli contano per l'80-95% del totale dei contributi versati, sia sul fronte datori di lavoro che su quello lavoratori.

Quanto tagliare ovviamente dipende dalla disponibilità di risorse a disposizione, così come anche la scelta rispetto al tagliare i contributi a carico del datore di lavoro o quelli a carico del lavoratore. Nonostante ci sia una certa variabilità tra diversi settori e tra imprese di diversa dimensione (come si può apprezzare [nelle tabelle dell'INPS](#)), attualmente infatti i contributi previdenziali dei lavoratori dipendenti sono generalmente divisi 1/3 a carico del lavoratore e 2/3 a carico del datore di lavoro. Prendiamo qui in considerazione quindi 3 scenari:

- **Scenario 1:** azzeramento dei contributi previdenziali a carico del lavoratore per gli under25 e dimezzamento per i 25-30enni
- **Scenario 2:** azzeramento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per gli under25 e dimezzamento per i 25-30enni
- **Scenario 3:** dimezzamento dei contributi previdenziali per gli under30, sia dei contributi a carico del lavoratore che del datore di lavoro

I tre scenari così formulati sono utili per fornire un punto di riferimento per tre approcci differenti. L'intuizione di fondo è che un taglio solo dei contributi a carico del lavoratore (scenario 1) possa massimizzare l'effetto sui salari, ma con un minore effetto occupazionale. Viceversa, concentrare il taglio sui contributi a carico del datore (scenario 2) potrebbe massimizzare l'effetto occupazionale, ma con minori effetti sui salari. Il terzo scenario invece prova ad essere una via di mezzo tra le due precedenti opzioni.

5.2 Costi ed effetti

Quale sarebbe il costo di questi tre scenari? Per provare a rispondere a questa domanda ricorriamo nuovamente ad una simulazione su dati Istat, ricordando nuovamente che questa simulazione ci consente di catturare solo gli effetti statici e "immediati" delle proposte di riforma.

La Tabella 5 riassume il risultato delle nostre analisi. Il costo dello Scenario 1 si aggira intorno ai 2 miliardi annui. Lo Scenario 2 presenta invece costi molto più cospicui, dato il maggiore livello di partenza dei contributi a carico del datore di lavoro: circa 8 miliardi. Lo Scenario 3, come accennato in precedenza, trattandosi di una via di mezzo, presenta un costo intermedio di circa 7 miliardi e mezzo.

Tabella 5 – Stima dei costi di un taglio dei contributi previdenziali

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|---------------|---|---|--|
| <i>Misura</i> | Azzeramento dei contributi previdenziali a carico del lavoratore per gli under25 e dimezzamento per i 25-30enni | Azzeramento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per gli under25 e dimezzamento per i 25-30enni | Dimezzamento dei contributi previdenziali per gli under30, sia dei contributi a carico del lavoratore che del datore di lavoro |
| <i>Costo</i> | 2,1 miliardi | 8,1 miliardi | 7,4 miliardi |

Note. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat

Come sarebbe distribuito tra i vari livelli di reddito questo taglio? Lo Scenario 2, dal momento che il taglio dei contributi a carico del datore di lavoro non aumenta “dal giorno dopo” i soldi in busta paga del lavoratore, non avrebbe alcun effetto redistributivo immediato tra lavoratori. Similmente anche la parte dello Scenario 3 relativa a questa tipologia di contributi. Nuovamente: questo non vuol dire che tagliare i contributi a carico del datore di lavoro non abbia effetti sui salari o sull’occupazione, ma semplicemente non possiamo catturarli al momento nella nostra simulazione. Per quanto riguarda invece l’effetto “del giorno dopo” sui salari ci concentriamo quindi sullo Scenario 1. In analogia con l’analisi del Capitolo 4, guardiamo al livello dei contributi previdenziali medi mensili pagati da lavoratori e datori di lavoro, per varie fasce di reddito da lavoro dipendente.

Tabella 6 – Contributi previdenziali medi a carico del lavoratore, per quintile di reddito da lavoro dipendente

| | Tutti gli occupati | Occupati tra i 16 e i 25 anni | Occupati tra i 26 e i 30 anni |
|-----------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <i>20% più povero</i> | 63 | 28 | 48 |
| <i>20-40%</i> | 115 | 60 | 82 |
| <i>40-60%</i> | 174 | 84 | 123 |
| <i>60-80%</i> | 226 | 135 | 175 |
| <i>20% più ricco</i> | 392 | 213 | 253 |
| <i>Totale</i> | 190 | 104 | 136 |

Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat

Come possiamo vedere nella Tabella 6, i contributi pagati presentano una differenza molto importante rispetto all’Irpef pagata che abbiamo visto nella Tabella 2: anche i lavoratori più poveri pagano qualcosa. Azzerare i contributi previdenziali a carico dei lavoratori under25 vorrebbe dire in media un guadagno di circa 100€ al mese per ogni individuo, mentre il dimezzamento per i 25-30enni comporterebbe una riduzione media del carico fiscale di circa 65€ al mese. In valore assoluto il risparmio sarebbe più alto per i redditi maggiori ma in percentuale la diminuzione sarebbe pressoché identica per tutti i lavoratori, proprio in virtù della struttura sostanzialmente “flat” delle aliquote contributive.

Quale sarebbe invece il risparmio “del giorno dopo” dal lato delle imprese? Per rispondere a questa domanda possiamo guardare alla distribuzione dei contributi previdenziali medi a carico del datore di lavoro per quintile di reddito da lavoro dipendente. La Tabella 7 riporta il risultato delle nostre analisi. Se in media un datore di lavoro in Italia paga ogni mese circa 500€ di contributi per ciascun lavoratore dipendente, questo valore scende a 272€ per gli under25 e a 355€ per i 26-30enni. Ovviamente ci sono importanti differenze a seconda del reddito del lavoratore, come si può vedere nella Tabella, e questo potrebbe comportare risparmi di diversa entità per le aziende, se immaginiamo che lavoratori con salari diversi non sono distribuiti uniformemente tra tutte le imprese, ma sono parzialmente “raggruppati” a seconda del settore e della dimensione dell’azienda. In media, comunque, le aziende avrebbero un risparmio di circa

270€ mensili dall'azzeramento dei contributi agli under25 e di 175€ dal dimezzamento dei contributi ai 26-30enni.

Tabella 7 - Contributi previdenziali medi a carico del datore di lavoro, per quintile di reddito da lavoro dipendente

| | Tutti gli occupati | Occupati tra i 16 e i 25 anni | Occupati tra i 26 e i 30 anni |
|----------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 20% più povero | 163 | 80 | 127 |
| 20-40% | 302 | 162 | 212 |
| 40-60% | 465 | 218 | 324 |
| 60-80% | 591 | 356 | 458 |
| 20% più ricco | 1022 | 555 | 659 |
| Totale | 498 | 272 | 355 |

Note. Anno: 2017. Fonte: elaborazione Tortuga su dati Istat.

È importante ricordare che la nostra simulazione non è in grado di catturare gli effetti dinamici che deriverebbero dalla riduzione dei contributi (come per esempio lo stesso effetto occupazionale, oppure la distribuzione finale dell'incidenza del taglio tra lavoratore e datore di lavoro). Le evidenze empiriche raccolte nel Capitolo 4, e in particolare le ricerche sul caso svedese condotte da Saez, Schoefer e Seim e quelle sul caso ungherese, i fanno essere fiduciosi sull'efficacia delle misure che proponiamo. La misura avrebbe certamente un importante effetto sull'occupazione giovanile. Più incerto invece sarebbe l'effetto finale sui salari, anche se occorre considerare che il fronte occupazionale è quello più urgente nel caso italiano. Per quanto riguarda i costi, infine, è possibile ipotizzare che parte del taglio contributivo si "ripaghi da solo" nel tempo grazie alle maggiori imposte e contributi versati in virtù dell'effetto generato sull'occupazione.

5.3 Conclusioni

In questo report abbiamo provato a fare chiarezza su cosa voglia dire "tagliare le tasse ai giovani", e quali sono i possibili modi per farlo. Abbiamo poi presentato politiche simili tra Europa e Italia e raccolto le evidenze scientifiche che spiegano quali potrebbero essere i principali effetti, specialmente su tasso di occupazione e salari. Infine abbiamo mostrato, numeri alla mano, perché un taglio dell'Irpef agli under30 non sarebbe oggi una misura opportuna in Italia e abbiamo avanzato invece la proposta di un taglio strutturale dei contributi previdenziali.

La proposta contenuta in questo ultimo Capitolo necessita certamente di maggiori approfondimenti. Oltre infatti ad una scelta sullo Scenario da implementare, è opportuno ad esempio approfondire il tema dei lavoratori autonomi (mentre ci siamo qui concentrati sui lavoratori dipendenti). Inoltre serve ottenere stime più solide degli effetti occupazionali e sui salari, non solo "del giorno dopo". Da ultimo, riflettere su quali potrebbero essere i possibili "effetti collaterali" di una simile misura e immaginare strumenti di prevenzione. La nostra proposta potrebbe essere un efficace complemento di una revisione in senso restrittivo delle normative contrattuali: ridurre lo spazio di utilizzo di forme contrattuali precarie come forma di lavoro a

basso costo, ma allo stesso tempo abbassare il costo del lavoro per incentivare l'occupazione tramite forme contrattuali più canoniche e stabili. Il cuore della proposta rimane quindi chiaro: un taglio strutturale e generalizzato dei contributi pagati da tutti i lavoratori sotto i 30 anni.

Questo report è stato scritto dal Think-Tank Tortuga.

In particolare, hanno collaborato alla sua stesura:

Francesco Armillei

Tortuga
Assistente di ricerca
London School of Economics

Alessandro Giammaria

Collaboratore Tortuga
Studente
University of Oxford

Lorenzo Pedretti

Tortuga
Studente
Università Bocconi

Luisa Pomarici

Tortuga
Studentessa
Università Bocconi

Marco Visentin

Collaboratore Tortuga
Studente
Università Bocconi

Contatti

Questo report è stato scritto dal **think tank Tortuga**.

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali.

Al servizio di istituzioni e policy-makers per creare un'Italia migliore.

È possibile contattarci tramite la nostra mail info@tortugaecon.it, e seguire le nostre attività sui canali social.



facebook.com/TortugaEcon



[@TortugaEcon](https://twitter.com/TortugaEcon)



linkedin.com/company/TortugaEcon



[@TortugaEcon](https://instagram.com/TortugaEcon)



[Tortuga Channel](#)



www.tortuga-econ.it

