

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del decreto legge 3/2020, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente

Audizione del 18 febbraio 2020 presso la 6^a Commissione finanze e tesoro del Senato

Considerazioni generali

La legge di bilancio (legge 160/2019) ha istituito un fondo per la riduzione della pressione fiscale per i lavoratori dipendenti con una dotazione per il 2020 di 3 miliardi di euro e di 5 miliardi di euro a decorrere dal 2021.

L'intenzione del governo è quella di rafforzare e/o estendere la misura contenuta all'articolo 13, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, meglio conosciuta come bonus Renzi. L'articolo 13, comma 1-bis, è stato introdotto con il decreto-legge 66/2014 e successivamente modificato con le leggi 190/2014 e 205/2017.

Per effetto del presente decreto legge, nella fascia compresa fra 8.200 euro e 26.600 euro, il credito riconosciuto sotto forma di detrazione sale a 100 euro mensili; nella fascia fra 26.600 e 28mila euro, la detrazione, prima non prevista, è pari a 100 euro mensili; nelle fasce successive, la detrazione diminuisce (è di 80 euro al mese a 35mila euro), fino ad azzerarsi a 40mila euro.

La detrazione, andando a ridurre le imposte da pagare, potrebbe, in un certo numero di casi non preventivabile, essere goduta solo in parte, in quanto il contribuente potrebbe già beneficiare di altre agevolazioni di carattere fiscale (ad esempio, carichi familiari, interessi passivi, ristrutturazioni edilizie, bonus sisma, spese sanitarie ed altro).

L'individuazione della platea di lavoratori dipendenti interessati dal provvedimento contenuto nel presente decreto legge non è agevole, alla luce della classificazione operata dalla Agenzia delle entrate, la quale raggruppa nella stessa classe reddituale i redditi compresi fra 7.500 euro e 10.000 euro; si tratta di 1,4 milioni di lavoratori dipendenti.

Sicuramente esclusi dagli effetti del presente decreto legge sono 4.139.461 lavoratori dipendenti, al di sotto della cosiddetta soglia di capienza.

Gli attuali percettori del credito previsto dall'articolo 13, comma 1-bis, sono stimabili in circa 11 milioni, mentre l'estensione fino alla fascia di reddito compresa nei 40mila euro coinvolge altri 4.350.544 lavoratori dipendenti.

Conseguentemente, per l'anno in corso, l'incremento di 20 euro, da 80 a 100 euro, per gli attuali beneficiari del credito riconosciuto dall'articolo 13, comma 1-bis, avrebbe un impatto finanziario nell'ordine di 1,32 miliardi di euro; il riconoscimento di un credito di 100 euro per la fascia superiore avrebbe un costo di 876 milioni, mentre la detrazione fino ad 80 euro per i redditi compresi nei 35mila euro avrebbe un impatto

finanziario minimo di 954 milioni. Infine, è possibile stimare in 270 milioni di euro il costo per l'estensione del beneficio fiscale alla fascia compresa fra 35mila e 40mila euro.

Nel complesso, ricordato che, al momento, la detrazione per i redditi compresi fra 28mila e 35mila euro è riconosciuta per il periodo luglio-dicembre 2020, si stima di arrivare ad oltre 3,4 miliardi di euro per il 2020 e, in caso di proroga della disposizione contenuta all'articolo 2, a 7 miliardi a decorrere dal 2021, cui si aggiungono le risorse già impiegate per il credito riconosciuto per effetto dell'articolo 13, comma 1-bis, quantificabili in 4,4 miliardi per l'anno in corso e in circa 8,9 miliardi a decorrere dal 2021.

Tutto quanto evidenziato, si presta ad una serie di considerazioni.

In primo luogo, la misura non sembra avere una copertura adeguata, rispetto all'obiettivo indicato, anche considerando lo strumento impiegato che è quello della detrazione, che, per sua natura, necessita che vi sia una capienza da parte del contribuente; conseguentemente, potrebbe rendersi necessaria una integrazione, soprattutto a decorrere dal 2021.

In secondo luogo, la misura amplifica, se possibile, alcuni limiti già emersi con l'attuazione del dispositivo previsto dall'articolo 13, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 917/1986.

Si fa riferimento, in particolare, alla esclusione dei redditi più bassi, i cosiddetti incapienti. Una platea, per intenderci, di oltre 4,1 milioni di lavoratori dipendenti. L'estensione del provvedimento agli incapienti, fermo restando che si dovrebbe pensare ad uno strumento diverso rispetto alle detrazioni, avrebbe un costo annuo vicino ai 5 miliardi di euro, prendendo come parametro i 100 euro.

Il terzo limite è nel fatto che si considera il reddito individuale e non quello familiare, con la conseguenza che, anche tenendo presente la detrazione per il figlio a carico, una famiglia monoreddito è sovente penalizzata rispetto al caso di due coniugi senza figli e con redditi fino a 28mila euro.

Un quanto limite è che la misura guarda esclusivamente al lavoro dipendente e ad alcuni redditi ad esso assimilabili: soci di cooperative; titolari di incarichi extra clausole contrattuali; amministratori, sindaci e revisori di società; sacerdoti; titolari di prestazioni pensionistiche complementari; impiegati in lavori socialmente utili.

Sono esclusi, ad esempio, i pensionati che pure evidenziano un significativo impoverimento del potere d'acquisto degli assegni percepiti, non recuperabile semplicemente attraverso la cosiddetta perequazione.

Volendo provare a fare un esercizio, applicando alla platea dei pensionati le medesime regole applicate al lavoro dipendente, si andrebbe ad incidere su una platea di poco superiore a 5 milioni di pensionati, poco oltre il 28% del totale, con un impatto complessivo annuo di 5,6 miliardi di euro.

Il problema, nel caso dei pensionati, è che sono quasi 11 milioni le pensioni al di sotto della soglia indicata (8.200 euro); una operazione simile a quella prospettata poco sopra sui lavoratori dipendenti incapienti avrebbe un impatto finanziario valutabile in poco più di 13 miliardi di euro annui.

Il quinto limite è nello strumento della compensazione dei crediti che si riflette sul datore di lavoro, quale sostituto di imposta: come noto, il recente decreto fiscale collegato alla legge di bilancio ha reso più complesso il meccanismo.

In conclusione, si è davanti ad una operazione che ha un forte impatto in termini finanziari, pur escludendo le fasce di reddito oggettivamente più bisognose e l'intera platea dei pensionati.

Considerando pure quanto stanziato per la parziale sterilizzazione delle clausole su Iva ed accise, l'azione del governo dovrebbe essere indirizzata verso una riforma fiscale che punti sull'equità e la semplificazione.

In questo senso, l'ipotesi, troppo presto accantonata, di introdurre, eventualmente per passaggi successivi, la cosiddetta flat tax torna ad essere perseguibile, anche nel rispetto del dettato costituzionale, come pure, in un'ottica di rilancio dei consumi, quella di concentrare il beneficio fiscale su una sola mensilità, cosa che vale soprattutto per i redditi sopra ai 35mila euro.

Analisi dell'articolato

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 – Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati	In attesa della revisione degli strumenti di sostegno al reddito, il comma 1 riconosce una somma, che non concorre alla formazione del reddito, di importo pari a 600 euro nel 2020 e di 1.200 euro a decorrere dal 2021, se il reddito complessivo da lavoro dipendente non è superiore a 28mila euro. Tale somma è riconosciuta se l'imposta lorda è superiore alla detrazione spettante, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del Dpr 917/1986. Il comma 2 stabilisce la decorrenza: la misura spetta per le prestazioni rese a decorrere dal 1° luglio 2020. Il comma 3 prevede che siano i sostituti di imposta a riconoscere il trattamento integrativo ripartendolo fra le retribuzioni del periodo indicato con una verifica in sede di conguaglio. Se in questa fase si verifica che il beneficiario non aveva diritto alla somma, il sostituto di imposta, tenendo conto della detrazione prevista al successivo articolo 2, provvede al recupero di imposta; se la somma da recuperare è superiore a 60 euro, detto recupero è effettuato in quattro rate di pari importo, a partire dalla retribuzione sulla quale viene effettuato il conguaglio. I sostituiti di imposta effettuano la compensazione dei crediti.	La misura sostituisce la detrazione prevista dall'articolo 13, comma 1-bis, del Dpr 917/1986, più conosciuta come bonus Renzi. Inserendosi in quella logica, esclude ancora una volta gli incapienti, vale a dire coloro che non hanno redditi sufficienti a coprire le imposte da pagare. Il vantaggio maggiore è per la fascia compresa fra 26.600 euro e 28mila euro (percepiscono 100 euro; non percepivano nulla), più ancora della fascia da 24.600 a 26.000 euro (l'integrazione sale progressivamente da 20 a 80 euro); a seguire, viene premiata la fascia fra 28mila e 35mila. La fascia di reddito annuo lordo da 35mila e fino a 38.750 euro percepisce su base mensile di più rispetto all'incremento che è riconosciuto a chi percepisce il bonus Renzi avendo un reddito annuo lordo fino a 24.600 euro (20 euro in più). Per l'ultima fascia, quella compresa fra 38.750 e 40mila, il beneficio è minimo e si riduce da 20 a 0 euro mensili. La verifica a conguaglio si presta alla possibilità per il lavoratore di doversi ritrovare a dover dare indietro parte di quanto percepito. Il rischio, chiaramente, è maggiore per le fasce di reddito a cavallo delle soglie e per chi ha contratti di lavoro a tempo determinato o cambia occupazione nel periodo considerato. La

		<p>soglia per la rateizzazione dovrebbe abbassarsi a 30 euro per non creare particolari disagi al lavoratore dipendente. Il decreto fiscale, infine, ha reso più complessa la compensazione dei crediti.</p>
<p>Art. 2 – Ulteriore detrazione fiscale per redditi da lavoro dipendente e assimilati</p>	<p>In attesa della revisione degli strumenti di sostegno al reddito, il comma 1 riconosce ai titolari di redditi da lavoro dipendente una ulteriore detrazione dall'imposta lorda, rapportata al periodo di lavoro, differenziata a seconda dell'ammontare del reddito, pari a 480 euro più una somma da calcolare se il reddito è fino a 35mila (480 euro + 120 euro x (35.000 – reddito)/7.000 euro) e a 480 euro meno una somma da calcolare se il reddito è superiore a 35mila, ma inferiore a 40mila euro (480 euro - (40.000 – reddito)/5.000 euro). Tale detrazione è riconosciuta per il periodo fra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2020. Il comma 3 prevede che siano i sostituti di imposta a riconoscere il trattamento integrativo ripartendolo fra le retribuzioni del periodo indicato con una verifica in sede di conguaglio. Se in questa fase si verifica che il beneficiario non aveva diritto alla somma, il sostituto di imposta, tenendo conto della detrazione prevista al successivo articolo 2, provvede al recupero di imposta; se la somma da recuperare è superiore a 60 euro, detto recupero è effettuato in quattro rate di pari importo, a partire dalla retribuzione sulla quale viene effettuato il conguaglio. I sostituti di imposta effettuano la compensazione dei crediti.</p>	<p>Con questa misura, il governo sceglie di favorire una fascia di reddito prima esclusa dal bonus Renzi. Come per quest'ultimo provvedimento, però, si pone la questione della mancata considerazione dei carichi familiari. È vero che l'Irpef considera i redditi individuali, ma è pur vero che il bonus Renzi prima e questa misura di riduzione della pressione fiscale ora finiscono per svantaggiare le famiglie monoreddito con figli a carico. Un esempio per chiarire: due coniugi senza figli con redditi da lavoro per entrambi sotto i 28mila euro beneficiano, complessivamente, di detrazioni per 1.200 euro nel periodo fra luglio e dicembre 2020. Una famiglia monoreddito con un figlio a carico, sommando la detrazione del presente articolo con quella di legge per il figlio a carico, beneficia di un eguale ammontare di detrazione su un reddito di poco superiore ai 30mila euro (565 di detrazione per il presente articolo + 650 euro di detrazione per figlio a carico).</p>
<p>Art. 3 – Disposizioni di coordinamento</p>	<p>Il comma 1 abroga il comma 1-bis dell'articolo 13 del Dpr 917/1986 a decorrere dal 1° luglio 2020. Il comma 2 indica quali sono le entrate da considerarsi nella individuazione del reddito (si considera anche la quota esente riconosciuta nei casi di rientro dei ricercatori – dl 78/2010 – e dei lavoratori impatriati – dlgs 147/2015) e quali no (il reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e relative pertinenze). Il comma 3 istituisce un fondo per esigenze indifferibili non</p>	<p>Le disposizioni di coordinamento servono per allineare la presente norma con le altre già esistenti.</p>

	<p>aventi effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni con una dotazione di 589 milioni di euro per il 2020.</p>	
<p>Art. 4 – Copertura finanziaria</p>	<p>Gi oneri sono valutati in 7.458,03 milioni per il 2020, in 13.532 milioni per il 2021 e in 13.256 milioni a decorrere dal 2022; si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo istituito con legge 160/2019 (art. 1, comma 7), mediante il fondo prima destinato agli effetti dell'articolo 13, comma 1-bis del Dpr 917/1986 e con le risorse del fondo previsto all'articolo 2, comma 55, del DL 225/2010.</p>	<p>In ordine alla copertura finanziaria, si mostra perplessità in quanto la spesa appare sottostimata.</p>
<p>Art. 5 – Entrata in vigore</p>	<p>Il decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale.</p>	