



SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE PERMANENTE
FINANZE E TESORO

*Disegno di legge n. 1698 recante
“Conversione del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 29 -
Misure urgenti per la riduzione
della pressione fiscale sul lavoro dipendente”*

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Innanzitutto, consentiteci di esprimere, come sempre, il più vivo ringraziamento per l'opportunità che questa Onorevole Commissione parlamentare offre oggi al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di formulare le proprie osservazioni e proposte sul decreto-legge n. 3 del 2020, la cui rubrica recita *“Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente”*.

Le misure introdotte dal decreto sono di due tipi:

- la prima, disciplinata dall'articolo 1, consiste in un “trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati” che verrà corrisposto agli aventi diritto a decorrere dalle retribuzioni erogate dall'1 luglio 2020;
- la seconda misura, disciplinata dall'articolo 2, consiste in una “ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente e assimilati”, la cui operatività è limitata all'anno 2020 e potrà essere riconosciuta dai sostituti di imposta in sede di effettuazione delle ritenute IRPEF a decorrere dalle retribuzioni erogate dall'1 luglio 2020.

L'articolo 3 del decreto reca alcune disposizioni di coordinamento e finanziarie, tra cui in particolare l'abrogazione, a decorrere dall'1 luglio 2020, del comma 1-*bis* dell'articolo 13 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, ossia della norma che attualmente disciplina il c.d. “bonus 80

euro”, trasformato dalla L. n. 190/2014 in norma a regime a decorrere dal 2015.

L’articolo 4 reca le norme di copertura finanziaria delle due misure introdotte dal decreto.

Infine, l’articolo 5 ne disciplina la decorrenza.

La disciplina a regime che sostituisce l’attuale credito di imposta di 80 euro al mese con il trattamento integrativo salariale di 100 euro al mese viene espressamente introdotta *“nelle more di una revisione degli strumenti di sostegno al reddito”*.

La norma transitoria che, per il solo 2020, introduce una ulteriore detrazione IRPEF spettante ai titolari di redditi di lavoro dipendente e assimilati, viene espressamente introdotta *“in vista di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali”*.

Già dai diversi *incipit* degli articoli 1 e 2 si evince una cosa che è opportuno non sfugga alla Commissione, ossia che il destino delle due misure viene ancorato a futuri interventi di riforma tra loro diversi e non necessariamente legati e contestuali.

Ciò del resto in coerenza alla scelta del Governo di portare definitivamente fuori dal perimetro del Testo Unico delle Imposte sui Redditi quello che è

stato e che, sino al prossimo luglio 2020, continuerà ad essere il “bonus 80 euro”, a favore di una sua configurazione quale norma non più fiscale (seppure nella forma di credito di imposta invece che di detrazione), bensì quale norma di spesa.

TRATTAMENTO INTEGRATIVO DEL SALARIO

Il “trattamento integrativo” del salario che sostituisce il “bonus 80 euro” spetterà nella misura di 100 euro al mese (1.200 euro all’anno, a pieno regime) ai titolari di reddito di lavoro dipendente (e ai titolari di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente per i quali compete anche la detrazione per redditi di lavoro dipendente) con reddito complessivo compreso tra 8.145 e 28.000 euro.

La platea comprende:

- tutti i contribuenti che avevano diritto a fruire del “bonus 80 euro” in misura piena, avendo reddito complessivo tra 8.145 e 24.600 euro;
- tutti i contribuenti che avevano diritto a fruire del “bonus 80 euro” in misura parziale decrescente, avendo reddito complessivo tra 24.600 e 26.600 euro;
- i contribuenti con reddito complessivo compreso tra 26.600 e 28.000 euro che non avevano diritto a fruire nemmeno in parte del “bonus 80 euro”.

Come abbiamo accennato in premessa, la scelta del Governo non è stata quella di limitarsi ad ampliare la platea del “bonus 80 euro”; operazione che avrebbe potuto essere realizzata andando a modificare direttamente il comma 1-*bis* dell’art. 13 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

Sin dalla sua introduzione, il “bonus 80 euro” è stato accompagnato dal dibattito se lo stesso rappresenti una misura di riduzione della pressione fiscale sui redditi di lavoro dipendente ovvero una misura di aumento della spesa per trasferimenti alle famiglie.

Dibattito rimasto irrisolto al punto che, sin dal 2015 e sino ad oggi, i documenti di economia e finanza (DEF) e le relative note di aggiornamento sono stati soliti recare la doppia indicazione del dato di pressione fiscale: al lordo e al netto del “bonus 80 euro”.

Con la scelta operata dal Governo nel decreto in esame, la *vexata quaestio* sembra però destinata a trovare una risposta definitiva: il bonus è una misura di aumento della spesa per trasferimenti alle famiglie.

Sino ad oggi (e, a dir la verità, sino al prossimo 30 giugno 2020), il “bonus 80 euro” costituiva un credito di imposta disciplinato da uno specifico comma (1-*bis*) dell’articolo 13 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, ossia l’articolo che disciplina le detrazioni IRPEF per redditi di lavoro dipendente, pensioni e lavoro autonomo.

La forma era quella del credito di imposta e non della detrazione, perché la

volontà politica era stata quella di garantirne la piena fruibilità, da parte dei contribuenti destinatari della misura, anche in caso di incapacienza parziale o totale dell'IRPEF.

Ciò aveva reso il bonus, come tutti i crediti di imposta, una *tax expenditures* da classificare nel bilancio dello Stato tra le spese invece che a diretta riduzione delle entrate, ma l'inquadramento normativo dello stesso nell'ambito dell'articolo 13 del TUIR rendevano del tutto evidente la sua stretta connessione all'IRPEF e all'abbattimento del relativo carico sui redditi di lavoro dipendente.

Con il Governo precedentemente in carica, erano state avanzate a più riprese proposte di trasformare il credito di imposta in detrazione, pur tenendo presente la necessità di salvaguardare con opportuni accorgimenti tecnici i contribuenti che avrebbero potuto ritrovarsi in condizione di parziale "incapienza" dell'imposta rispetto a questa trasformazione in detrazione.

Dal nostro punto di vista, questa sarebbe stata senza dubbio l'evoluzione preferibile del "bonus 80 euro".

In questo decreto, il legislatore ha scelto invece di abrogare il comma 1-*bis* dell'articolo 13 del TUIR e la disciplina del nuovo bonus, elevato a 100 euro mensili e ampliato fino a 28.000 euro di reddito complessivo, viene scorporata dal TUIR nell'art. 1 del decreto medesimo, ove, lungi dal

diventare detrazione di imposta, cessa anche di essere definito credito di imposta e diviene “trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati”.

Una integrazione salariale, appunto, classificabile tra le spese per trattamenti a favore delle famiglie, analogamente a quanto accade per il reddito di cittadinanza, pur nella evidente diversità di platee interessate dai relativi trattamenti.

Da questo punto di vista, pare invero discutibile la denominazione stessa attribuita al decreto (“Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente”), posto che la misura di gran lunga più rilevante del decreto in termini di impatto finanziario è un trattamento salariale integrativo apertamente dichiarato come tale nella forma, prima ancora che nella sostanza.

Potrebbero sembrare mere questioni formali, ma, a parte il fatto che su di esse si è comunque scatenato un dibattito durato anni (e oggi conclusosi a favore di chi negava al bonus la natura di misura di riduzione fiscale), è del tutto evidente che dietro alla forma si celano questioni di non poca sostanza.

Formalizzare il bonus in credito di imposta, inserito nel tessuto normativo IRPEF, significa mantenerlo legato a doppia mandata ai destini di questa imposta.

Scorporarlo dall'IRPEF e battezzarlo *apertis verbis* “trattamento integrativo” del salario, significa isolare questa misura rispetto all'ipotetico ridisegno dell'IRPEF, da cui i redditi medio-bassi di lavoro dipendente assistiti dal bonus in forma di credito di imposta avrebbero altrimenti ben poco da guadagnare, avendo già avuto tutta l'attenzione sino ad oggi non riservata a lavoratori autonomi, pensionati e ceto medio.

Eppure dovrebbe essere ormai chiaro, anche grazie a questa *disclosure* terminologica da parte del decreto-legge n. 3 del 2020, che il problema dei redditi bassi non è l'IRPEF (che per loro è a zero o comunque giustamente ridotta al minimo), bensì il fatto che i redditi sono appunto bassi.

Chi ha bisogno di interventi sull'IRPEF sono quelli con i redditi medi e medio-alti da 28.000 a 75.000 euro.

SPEREQUAZIONE LAVORATORI DIPENDENTI – LAVORATORI AUTONOMI

Nell'istante in cui il Governo sceglie di enfatizzare la natura della misura quale intervento di sostegno al reddito disponibile dei lavoratori (ossia, quello che rimane al lavoratore per vivere, dopo aver pagato contributi previdenziali a carico del lavoratore, IRPEF e relative addizionali), resta da risolvere un problema che il provvedimento in esame – pur nelle sue lodevoli intenzioni – contribuisce, involontariamente, ad amplificare: il

riferimento è alla forchetta tra interventi già esistenti a favore dei lavoratori dipendenti e interventi a favore dei lavoratori autonomi.

C'è infatti sul tappeto un tema ormai fortissimo di sperequazione tra reddito disponibile dei lavoratori dipendenti e reddito disponibile dei lavoratori autonomi.

Sempre in termini di reddito disponibile, la sperequazione tra lavoratori dipendenti e pensionati invece non c'è perché, se è vero che i pensionati non percepiscono il “bonus 80 euro”, elevato a 100 euro dal prossimo luglio, è d'altro canto evidente che essi non subiscono prelievo contributivo e pertanto, in termini di reddito disponibile, il bonus non crea una disparità tra dipendenti e pensionati, bensì al contrario ripristina una sostanziale equivalenza di reddito disponibile tra le due categorie di contribuenti a parità di salario e pensione lorda.

Sempre se si ragiona in termini di reddito disponibile, dopo i contributi a carico del lavoratore e l'IRPEF e le relative addizionali, ci si accorge anche che la tanto discussa flat tax per le partite IVA individuali crea indubbiamente delle sperequazioni, ma solo tra lavoratori autonomi che ne possono beneficiare e lavoratori autonomi che viceversa ne sono esclusi, perché hanno ricavi o compensi superiori a 65.000 euro che vengono però abbattuti da costi altrettanto significativi, determinando redditi medio-bassi.

Nel rapporto invece con lavoratori dipendenti e pensionati, la flat tax delle partite IVA individuali riesce appena a ridurre, senza tuttavia annullarlo, il sensibile gap che, a parità di salario lordo, pensione lorda e reddito di lavoro autonomo o di impresa, penalizza pesantemente le partite IVA individuali nella fascia tra 28.000 euro e 55.000 euro di imponibile nelle ipotesi in cui non possano avvalersi della flat tax.

A maggiore utilità dei componenti della Commissione, si allega al presente documento una tabella esplicativa che confronta il reddito disponibile di lavoratori dipendenti (con il trattamento integrativo a 100 euro al mese, ove spettante), pensionati e lavoratori autonomi, a parità di salario lordo, pensione lorda e reddito imponibile lordo di lavoro autonomo o di impresa e che conferma le considerazioni sopra svolte.