

XVIII legislatura

A.S. 1698:

"Conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente"

Febbraio 2020
n. 127



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

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

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

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1698: "Conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente"». NL127, febbraio 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

Articolo 1 (<i>Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente ed assimilati</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Ulteriore detrazione fiscale per redditi da lavoro dipendente ed assimilati</i>).....	1
Articolo 3 (<i>Disposizioni di coordinamento e finanziarie</i>).....	2
Articolo 4 (<i>Norma di copertura</i>)	9

Articolo 1

(Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente ed assimilati)

Con l'articolo in commento è riconosciuto ai percettori di redditi di lavoro dipendente¹ e di taluni redditi assimilati² a partire dal 1 luglio 2020 un trattamento integrativo. Il trattamento, che non concorre alla formazione del reddito, spetta qualora l'imposta lorda calcolata sui redditi predetti sia di importo superiore a quello della detrazione spettante per i redditi di lavoro dipendente ed assimilati.

Per i mesi dell'anno 2020 l'importo è complessivamente pari a 600 euro; a partire dal 1 gennaio 2021 la somma annuale è di 1.200 euro. Il trattamento integrativo è riconosciuto se il reddito complessivo non è superiore a 28.000 euro. Il trattamento spetta per le prestazioni rese dal 1 luglio 2020 ed è rapportato al periodo di lavoro.

Il trattamento è ripartito fra le retribuzioni erogate a partire dal 1 luglio 2020 dai sostituti di imposta che verificano in sede di conguaglio la spettanza dello stesso. Qualora dalla verifica risulti che il trattamento non compete, i sostituti di imposta provvedono al recupero dell'importo - al netto dell'ulteriore detrazioni di cui all'art. 2 del decreto - che, nei casi in cui superi i 60 euro, è operato in quattro rate di pari ammontare a partire dalla retribuzione che sconta gli effetti del conguaglio.

Il credito vantato dai sostituti di imposta in relazione al trattamento integrativo erogato è fruito mediante compensazione ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 241 del 1997 (MOD F24).

Articolo 2

(Ulteriore detrazione fiscale per redditi da lavoro dipendente ed assimilati)

Con le disposizioni in commento è riconosciuta ai percettori dei redditi di lavoro dipendente³ e di taluni redditi assimilati⁴ una ulteriore detrazione dall'imposta lorda e precisamente di:

a) euro 480, aumentata del prodotto tra 120 euro e l'importo corrispondente al rapporto tra 35.000 euro, diminuito del reddito complessivo e 7000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 28.000 ma non a 35.000 euro;

b) euro 480, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 40.000 euro; la detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 40.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 5.000 euro.

La detrazione di cui sopra spetta per le prestazioni rese dal 1 luglio 2020 al 31 dicembre 2020.

La detrazione è riconosciuta dai sostituti di imposta ripartendola tra le retribuzioni erogate dal 1 luglio 2020. In sede di conguaglio, operate le verifiche circa la spettanza della detrazione, si provvede

¹ Stante l'espressa esclusione dei redditi di cui all'art. 49, comma 2, lettera a), del TUIR il trattamento integrativo non spetta ai percettori di redditi di pensione di ogni genere e di assegni equiparati.

² Di cui all'art. 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l) del TUIR. Si tratta, ad esempio, dei compensi percepiti da lavoratori soci di talune cooperative, di indennità e compensi percepiti a carico di terzi da prestatori di lavoro dipendente, di borse di studio, assegni o premi, di compensi vari percepiti in relazione a cariche di amministratore, revisore o sindaco, di remunerazioni dei sacerdoti, di prestazioni erogate da forme di previdenza complementare, i compensi erogati a soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

³ Anche in relazione alla fattispecie in commento si ripropone l'espressa esclusione dei redditi di cui all'art. 49, comma 2, lettera a), del TUIR per cui la nuova detrazione non spetta ai percettori di redditi di pensione di ogni genere e di assegni equiparati.

⁴ Analogamente a quanto previsto all'articolo 1 si tratta dei redditi assimilati di cui all'art. 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l) del TUIR. Si tratta, ad esempio, dei compensi percepiti da lavoratori soci di talune cooperative, di indennità e compensi percepiti a carico di terzi da prestatori di lavoro dipendente, di borse di studio, assegni o premi, di compensi vari percepiti in relazione a cariche di amministratore, revisore o sindaco, di remunerazioni dei sacerdoti, di prestazioni erogate da forme di previdenza complementare, i compensi erogati a soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

al recupero dell'importo nei casi in cui l'agevolazione risultasse non dovuta. Analogamente a quanto previsto all'art.1, per il caso in cui l'importo superi i 60 euro, il recupero della detrazione non spettante è effettuato in quattro rate di pari ammontare a partire dalla retribuzione che sconta gli effetti del conguaglio.

Articolo 3 **(Disposizioni di coordinamento e finanziarie)**

Con il comma 1, disponendo a decorrere dal 1 luglio 2020 l'abrogazione del comma 1-bis, dell'articolo 13 del TUIR

Si dispone quindi che il reddito complessivo da considerare in relazione alle misure di cui agli articoli 1 e 2 del decreto in commento deve essere assunto al lordo delle quote esenti dei redditi agevolati dei docenti e ricercatori⁵ nonché dei redditi agevolati degli "impatriati"⁶. Il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e quello delle relative pertinenze.

È inoltre istituito il Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 589 milioni di euro per l'anno 2020.

La RT, dopo aver illustrato brevemente le disposizioni in commento, rappresenta che l'importo del trattamento integrativo, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, è determinato secondo lo schema indicato nella tabella seguente:

Reddito (euro)	Importo del trattamento integrativo (euro)
Fino a 28.000	600

La legislazione vigente prevede, in relazione allo stesso periodo 1° luglio 2020 – 31 dicembre 2020, la seguente determinazione del credito di cui al comma 1-bis dell'articolo 13 del TUIR:

Reddito (euro)	Importo del credito (euro)
Fino a 24.600	480
Oltre 24.600 fino a 26.600	$480 * [1 - (\text{rdt} - 24.600) / (26.600 - 24.600)]$
Oltre 26.600	0

A decorrere dal 2021 l'importo del trattamento integrativo rapportato all'anno è fissato in 1.200 euro,

Il trattamento integrativo e il credito spettano ai soggetti percettori di redditi di lavoro dipendente la cui imposta lorda risulta maggiore della detrazione per reddito di lavoro dipendente spettante ed è rapportato al periodo di lavoro nell'anno.

⁵ Di cui all'art. 44, comma 1 del D.L. n. 78 del 2010.

⁶ Di cui all'art. 16 del D:Lgs n. 147 del 2015.

L'articolo 2 introduce, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, un'ulteriore detrazione per redditi di lavoro dipendente determinata secondo lo schema indicato nella tabella seguente:

Reddito (euro)	Ulteriore detrazione (euro)
Fino a 28.000	0
Oltre 28.000 fino a 35.000	$480+(600-480)*[1-(\text{rdt}-28.000)/(35.000-28.000)]$
Oltre 35.000 fino a 40.000	$480*[1-(\text{rdt}-35.000)/(40.000-35.000)]$
Oltre 40.000	0

L'analisi degli effetti sul gettito è stata effettuata mediante il modello di microsimulazione Irpef basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2018, proiettati per le annualità interessate. I singoli redditi (a eccezione delle rendite su base catastale) sono estrapolati all'anno di riferimento,

Sulla base di tali elaborazioni si stimano per il 2020 e per le annualità successive i seguenti effetti:

	2020	2021	2022	2023
Nuovo trattamento integrativo	-5.523,3	-13.256,0	-13.256,0	-13.256,0
Bonus 80 euro	4.191,7	9.682,0	9.682,0	9.682,0
Totale	-1.331,7	-3.574,0	-3.574,0	-3.574,0

milioni di euro

In termini di indebitamento netto, considerati i criteri di contabilità nazionale, gli effetti sono i seguenti:

	2020	2021	2022	2023
Nuovo trattamento integrativo	-6.628,0	-13.256,0	-13.256,0	-13.256,0
Bonus 80 euro	4.976,0	9.682,0	9.682,0	9.682,0
Totale	-1.652,0	-3.574,0	-3.574,0	-3.574,0

milioni di euro

Relativamente all'ulteriore detrazione, si stima un onere di -1.345,7 milioni di euro nel 2020 e a 269,1 milioni di euro di IRPEF, in termini di cassa. In termini di indebitamento netto, considerati i criteri di contabilità nazionale, si stima per il 2020 un onere di -1.614,8 milioni di euro,

Di seguito l'andamento degli oneri considerando il periodo di vigenza in termini di cassa, considerando anche gli effetti sulle addizionali regionale e comunale:

	2020	2021	2022	2023
IRPEF	-1.345,7	-269,1	0,0	0,0
Addizionale regionale	0,0	-4,6	0,0	0,0
Addizionale comunale	0,0	-2,3	+0,5	0,0
Totale	-1.345,7	-276,0	+0,5	0,0

milioni di euro

L'onere aggiuntivo in termini di competenza per l'anno 2020 (indebitamento netto della PA), è pari a 3.267 milioni di euro, al netto dei risparmi derivanti dalla sostituzione del bonus 80 euro, mentre l'onere netto aggiuntivo in termini di cassa (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato), rispetto a quanto già previsto nelle previsioni tendenziali, è di circa 2.677 milioni nel 2Q20,

Gli effetti sul bilancio dello Stato risultano differenti da quelli che si determinano sul conto consolidato delle AP in relazione ai diversi criteri di contabilizzazione che presiedono alla compilazione dei due bilanci: competenza giuridica per il primo e contabilità nazionale (Sec 2010) per il secondo, che determinano un diverso trattamento contabile delle ritenute operate in relazione al trattamento integrativo dei redditi da lavoro dipendente e delle detrazioni fiscali riferite all'ultima mensilità dell'esercizio finanziario.

In conseguenza di ciò si determina una disponibilità di risorse, in termini di solo saldo netto da finanziare e fabbisogno, nell'anno 2020, utilizzate con il successivo articolo 3.

L'articolo 3 dispone, al comma 3, l'istituzione del Fondo per esigenze indifferibili connessi ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 589 milioni di euro per l'anno 2020. Il fondo potrà essere utilizzato, con successivi provvedimenti normativi, per interventi che non determinino effetti sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, in termini generali, si ritiene condivisibile la scelta dell'utilizzo del modello di microsimulazione IRPEF in quanto si tratta di una tecnica in grado di offrire una stima sufficientemente attendibile perché basata sull'analisi delle più recenti dichiarazioni dei redditi disponibili presentate dai contribuenti, estrapolati agli anni di riferimento⁷. Inoltre, essa rappresenta lo strumento più appropriato per la quantificazione degli effetti finanziari associati alle misure agevolative contemplate

⁷ In via sintetica si rammenta che il modello di microsimulazione opera su un campione rappresentativo di contribuenti e di rispettive famiglie e considera quasi tutti gli elementi che determinano l'imposizione tributaria ed i benefici, differenziati per ciascun contribuente.

nel presente decreto-legge⁸ che risentono dell'interazione dei presupposti applicativi dei benefici,⁹ tra cui sia l'imposta lorda IRPEF sui redditi da lavoro dipendente ed alcuni redditi ad esso assimilati di importo superiore alla detrazione spettante¹⁰ (cd. detrazione sui redditi da lavoro dipendente), sia il valore del reddito totale¹¹.

Tuttavia, al fine di poter verificare la stima presentata in RT e di poter consentire un'analisi più approfondita ed articolata, nell'ottica di comprendere gli effetti sull'imposizione IRPEF e gli eventuali riflessi di stimolo del mercato reale e di quello del lavoro¹², sarebbero necessarie informazioni circa diversi aspetti, quali:

- il numero dei soggetti che si ipotizza beneficeranno del nuovo trattamento integrativo (articolo 1) il quale interesserà ragionevolmente la platea dei beneficiari dei c.d. 80 euro mensili previgenti¹³, a cui si aggiungono i contribuenti rientranti nell'intervallo di reddito compreso tra 26.600 euro e 28.000 euro, esclusi invece dal citato *bonus*¹⁴. In considerazione di quanto si osserverà in prosieguo, un'analisi peculiare andrebbe poi condotta con riferimento al numero di soggetti che si posizionano nell'interno della soglia massima dei 28.000 euro¹⁵;
- la numerosità specifica dei soggetti con reddito compreso tra 24.600 euro e 26.600 euro, che in applicazione della previgente normativa percepivano il *bonus* degli 80 euro in misura decrescente fino all'azzeramento totale¹⁶; in particolare per tale famiglia di contribuenti sarebbe importante conoscere anche il beneficio totale e medio percepito al fine di comprendere il vantaggio effettivo riveniente dall'applicazione dei nuovi benefici¹⁷;
- il numero di soggetti che si posizionano a ridosso del limite della *no tax area*¹⁸;

⁸ Che in parte ripropone la disciplina del c.d. *bonus* 80 euro di cui D.L. n. 66 del 2014.

⁹ Cioè il trattamento integrativo (di cui all'articolo 1 del presente decreto-legge) e l'ulteriore detrazione (di cui all'articolo 2 del provvedimento); in particolare quest'ultima si configura come una agevolazione che decresce al crescere del reddito fino ad annullarsi completamente al raggiungimento del reddito complessivo di 40.000 euro.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del TUIR del 1986, n. 917.

¹¹ Da determinarsi tenendo conto della posizione fiscale complessiva del contribuente.

¹² Tenendo presenti anche gli eventuali riflessi negativi, relativi ad esempio ad un possibile incremento del lavoro sommerso.

¹³ Si rammenta che il *bonus* 80 euro era previsto fino a 26.600 euro, ma che per l'intervallo di reddito tra 24.600 euro e 26.600 euro il beneficio spettava per un importo decrescente fino ad annullarsi al raggiungimento del limite massimo dei 26.600 euro.

¹⁴ Si rammenta infatti che il c.d. *bonus* 80 euro era previsto fino a 26.600 euro.

¹⁵ Detto importo di reddito rappresenta infatti il limite che separa il diritto al nuovo trattamento integrativo da quello alla nuova detrazione IRPEF.

¹⁶ Nel caso di reddito complessivo pari a 26.600 euro.

¹⁷ Per tale aspetto si rinvia a quanto osservato dall'UPB che evidenzia il massimo beneficio proprio per i soggetti compresi nella citata fascia di reddito: <http://www.upbilancio.it/audizione-sul-ddl-in-materia-di-riduzione-della-pressione-fiscale-sul-lavoro-dipendente/>

¹⁸ I contribuenti che rientrano nella *no tax area*, sono quelli che possiedono solo redditi esclusi dall'imposizione IRPEF per espressa previsione normativa o perché l'imposta lorda è assorbita dalle detrazioni per redditi previste dal TUIR.

- il numero di potenziali contribuenti interessati dal beneficio previsto dall'articolo 2 del decreto all'esame (nuova detrazione IRPEF); nello specifico, al fine di consentire un'analisi approfondita, la frequenza andrebbe suddivisa per scaglioni di reddito di 1.000 euro. Si rappresenta che, per i contribuenti all'interno della fascia di reddito da 28.000 a 40.000 euro, la detrazione è decrescente al crescere del reddito e che da un'analisi condotta utilizzando le informazioni disponibili¹⁹ si evince che per lo scaglione di redditi da 29.000 a 35.000 euro la numerosità dei contribuenti con reddito da lavoro dipendente e assimilati (pari ad un totale di 1.989.073 unità) si concentra per l'80,5%²⁰ sullo scaglione che va da 29.000 a 33.500 euro²¹;
- la composizione del reddito totale suddivisa in ragione delle diverse tipologie di redditi percepiti al fine di comprendere il peso del reddito di lavoro dipendente o assimilato, per i quali si ha diritto alla detrazione, rispetto al reddito complessivo. In particolare in RT si legge che il modello di microsimulazione IRPEF utilizza dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2018, proiettati per le annualità interessate dal provvedimento in esame, precisando che ai fini del calcolo del reddito complessivo vengono estrapolati i singoli redditi ad eccezione delle rendite su base catastale. Si chiede inoltre una conferma circa l'utilizzo dei redditi catastali nella microsimulazione;
- le aliquote medie risultanti dalla microsimulazione sia per l'IRPEF sia per le addizionali regionale e comunale;
- le aliquote marginali medie suddivise per scaglioni di reddito, nonché la capienza media dei soggetti con redditi che vanno da 28.000 euro a 40.000 euro;
- la stima di eventuali comportamenti in elusione/evasione di imposta derivanti dalle scelte di convenienza dei contribuenti che potrebbero dar luogo a decurtazioni o a leggeri incrementi di reddito finalizzati a profittare del beneficio nella misura massima (sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nel prosieguo della disamina).

Con riferimento specifico alla stima relativa agli effetti derivanti dal nuovo trattamento integrativo di cui all'**articolo 1**, si rappresenta quanto segue:

- occorrerebbe avere conferma circa i minori oneri per l'Erario rivenienti dall'abrogazione del *bonus* 80 euro, che nella RT vengono indicati per un importo annuo di 9.682 mln di euro. In proposito si rappresenta che, di contro, nel rapporto annuale sulle spese fiscali per il triennio 2020-2022, l'onere a titolo di *bonus* 80 euro è iscritto per 9.298,5 mln di euro per ciascun anno. Invece dai dati

¹⁹ Tratte da *data warehouse* - MEF - Dipartimento delle Finanze - Elaborazioni per utenti istituzionali - statistiche sulle dichiarazioni - Persone fisiche anno d'imposta 2017

²⁰ Cioè: $1.600.332/1.989.073 \cdot 100 = 80,5\%$

²¹ In valore assoluto in tale scaglione si hanno 1.600.332 di contribuenti.

esposti nel Bilancio dello Stato²², per il triennio considerato, non è possibile riscontrare l'esatta cifra del minor onere in quanto nel capitolo 3888 vengono indicate somme complessive a titolo di cuneo fiscale per 9.303 mln di euro²³, mentre nel capitolo 3811 (spese obbligatorie) - che include al suo interno l'ammontare a qualunque titolo riconosciuto come restituzione e rimborso per IRPEF, IRES ed IRAP - non è possibile individuare la parte di onere relativa al riconoscimento del *bonus* 80 euro;

- gli importi di cassa per l'anno 2020 sono stimati come quota del totale; in particolare la RT considera 5 mesi su 6, verosimilmente per effetto dello slittamento degli adempimenti fiscali sugli stipendi del mese di dicembre 2020 all'anno successivo. Tuttavia ripercorrendo il calcolo con riferimento al *bonus* 80 euro si osserva che usando la stessa metodologia di stima si ottiene un recupero per l'anno 2020 inferiore di circa 45 mln di euro²⁴. Se fosse riscontrato tale aspetto, l'onere netto per l'anno 2020 sarebbe corrispondentemente pari a 1.376,6 mln di euro a fronte dei 1.331,7 mln di euro indicati in RT;
- occorrerebbe chiarire se la microsimulazione abbia tenuto conto di possibili comportamenti in elusione della norma che potrebbero essere posti in essere da soggetti che si collocano a ridosso del limite della *no tax area*. Per essi infatti sarebbe conveniente percepire redditi più alti per sfruttare del beneficio fiscale in argomento²⁵.

Nel merito del riconoscimento della detrazione fiscale di cui all'**articolo 2** del decreto-legge in commento si osserva in generale che per usufruire della detrazione per intero è necessario possedere una corrispondente capienza in termini di imposta. A differenza del vantaggio previsto dall'articolo 1²⁶, infatti, qualora non vi sia sufficiente capienza si può perdere parzialmente o totalmente il beneficio fiscale in parola. E' verosimile ipotizzare che a redditi più alti corrisponda una maggiore capienza, mentre per redditi più vicini al limite inferiore di 20.000 euro, la capienza si potrebbe ridurre. A ciò si aggiunga che per definire la capienza di un contribuente è fondamentale analizzare la situazione fiscale effettiva che tiene conto non solo dell'imposta lorda, ma anche dell'ammontare delle spese deducibili e delle detrazioni usufruite per lavoro dipendente, per familiari a carico, ed altre spese detraibili.

²² Andando a verificare gli importi contenuti nei capitoli di bilancio 3888 e 3811, indicati nella RT associata all'articolo 4 del presente decreto- legge, al commento del quale si rinvia per le problematiche connesse alle disposizioni in materia di copertura finanziaria.

²³ Quindi non analizza specificatamente la sola componente *bonus* 80 euro.

²⁴ Infatti: $4.976/6 \times 5 = 4.146,7$ mln di euro. Pertanto: $4.191,7 - 4.146,7 = 45$ mln di euro.

²⁵ Sul punto si veda anche quanto rilevato in sede di audizione da parte dell'INPS che ha evidenziato che "*In un recente studio dell'Istituto è stata identificata una tendenza dei lavoratori domestici..... a superare la soglia reddito di accesso al bonus 80 euro quando in prossimità della stessa, al fine di percepire anche tale bonus. Con un assegno maggiorato a 1.200 euro annui, in prossimità della soglia di accesso al beneficio tale tendenza dovrebbe ragionevolmente rafforzarsi*". [Audizione INPS del 18 febbraio 2020 presso la 6ª Commissione \(Finanze e tesoro\)](#).

²⁶ Che viene comunque riconosciuto con l'unico vincolo per cui è necessario che l'imposta lorda sui redditi da lavoro dipendente sia di importo superiore a quello della detrazione spettante per i medesimi redditi.

Premesso quanto sopra si osserva:

- da un approfondimento effettuato si è potuto constatare che un contribuente con reddito complessivo di 28.500 euro ha diritto ad una detrazione di 98,58 euro al mese, pari a 591 euro per 6 mesi dell'anno 2020, a cui corrisponde un reddito di almeno 1.555 euro²⁷. Tale contribuente quindi, per effetto della nuova detrazione subirebbe un'imposizione su un reddito netto di 26.945 euro complessivi; reddito che gli avrebbe dato accesso non già alla detrazione - soggetta a verifica di capienza - bensì al nuovo trattamento integrativo di cui all'art. 1 del provvedimento in esame. Pertanto, è verosimile ipotizzare che tale contribuente preferirà non dichiarare una minima parte di reddito, ad esempio attraverso il lavoro sommerso²⁸, per poter profittare del trattamento integrativo per intero e non sottoporsi al rischio dell'incapienza. Tale effetto potrebbe essere amplificato sia nel caso di nuclei con due percettori di redditi da lavoro dipendente sia da parte dei contribuenti in *part time*²⁹;
- si osserva che per una valutazione di convenienza tra i due benefici in questione - scelta che, si ribadisce, potrebbe interessare i contribuenti che si pongono nell'intorno del limite di reddito di 28.000 euro in corrispondenza del quale si ha il passaggio dal trattamento integrativo alla detrazione di imposta e viceversa - sarebbe utile svolgere un confronto incentrato sull'ammontare di reddito che si "esenterebbe" dall'imposta. Ad esempio, il trattamento integrativo garantisce 600 euro per l'anno 2020 per un contribuente con 27.999 euro annui, mentre per effetto dell'articolo 2 si riconosce una potenziale detrazione di imposta di 599,8 euro per l'anno 2020 per un soggetto con 28.010 euro annui. Il confronto di convenienza, qualora si sia verificata la capienza della detrazione spettante, va costruito sull'effettivo reddito che si esenta dall'imposta: nel primo caso 600 euro, mentre nel secondo caso, con un'aliquota marginale pari a quella legale (38%), il reddito corrispondente è pari a 1.578 euro³⁰. E' evidente come, una volta verificata la capienza, diventi paradossalmente più conveniente per il soggetto al limite superiore dello scaglione (28.000 euro), percepire anche una minima parte

²⁷ Così dato: $591/38*100 = 1555$ euro. Va da sé che qualora l'aliquota effettiva fosse più bassa (per effetto delle citate detrazioni) alla detrazione in parola corrisponderebbe un reddito superiore.

²⁸ Che peraltro potrebbe non essere necessariamente reddito da lavoro dipendente, ma qualsiasi altra categoria di reddito in quanto il beneficio è concesso con riferimento al reddito complessivo.

²⁹ Questi ultimi in particolare e paradossalmente, a seconda della quota di lavoro dipendente effettuata, potrebbero aver diritto alla detrazione anche se a reddito pieno sarebbero stati esclusi dal beneficio in parola (si osserva sul punto che l'articolato sembra riferirsi esclusivamente al periodo di tempo lavorato in termini di giorni lavorativi e non di quota lavorativa sul totale delle ore lavorate). Poiché è ragionevole che tali soggetti possano presentare anche redditi diversi o autonomi (per i quali potrebbe anche non essere obbligatoria l'apertura della partita IVA) è più facilmente gestibile quella parte di reddito che se non dichiarata potrebbe garantire il nuovo trattamento integrativo in luogo della nuova detrazione.

³⁰ Cioè: $599,8/38*100 = 1.578$ euro. Si osserva inoltre che, poiché per il soggetto con reddito pari a 28.010 euro l'aliquota marginale effettiva sarà di certo inferiore al 38% (sia perché come già detto l'aliquota marginale effettiva è determinata dall'incidenza di un insieme plurimo di detrazioni e vantaggi fiscali, sia perché è effettivamente molto bassa la quota di reddito assoggettata all'aliquota del 38%), al diminuire dell'aliquota marginale la parte di reddito non assoggettata ad IRPEF cresce (se per ipotesi fosse del 27% la quota di reddito esente sarebbe pari a $599,8/27*100 = 2221$ euro).

di reddito in più per poter accedere alla detrazione di cui all'art. 2 e quindi effettivamente rendere esente dall'imposta una quota di reddito di circa 2,5 volte³¹ rispetto alla quota di reddito per nuovo trattamento integrativo. Va da sé che in caso di estensione della nuova detrazione anche agli anni successivi al 2020 tali effetti sarebbero proporzionalmente amplificati (a fronte di 1.200 euro si avrebbe una potenziale quota di reddito esente per il riconoscimento della detrazione di circa 3.000 euro).

Dagli esempi presentati si evince quindi che i contribuenti che presentano situazioni simili a quelle descritte potrebbero essere indotti a posizionarsi su valori di reddito che consentano loro di profittare del massimo vantaggio fiscale, così come peraltro già rappresentato dall'INPS nell'audizione del 18 febbraio 2020 che, a titolo di esempio, ha evidenziato come per effetto dell'introduzione del *bonus* 80 euro si è avuto un incremento anche minimo di reddito, rispetto alla *no tax area*, che però ha garantito il diritto al beneficio.

Occorre chiarire pertanto se la microsimulazione abbia tenuto conto dei possibili comportamenti in elusione/evasione di imposta qui rappresentati ed eventualmente il peso loro assegnato³².

Un'attenzione ulteriore andrebbe posta sugli effetti derivanti dall'introduzione di benefici di differente natura che finiscono per interagire con un sistema fiscale ad aliquote progressive che già risente di detrazioni/deduzioni determinate con l'obiettivo di salvaguardare il più possibile l'equità fiscale complessiva del sistema.

Articolo 4 **(Norma di copertura)**

Il comma 1 prevede che agli oneri derivanti dagli articoli 1, 2 e 3, comma 3, valutati in 7.458,03 milioni di euro per l'anno 2020, 13.532 milioni di euro per l'anno 2021 e 13.256 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto e di fabbisogno a 8.242,8 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede:

- alla lettera a), quanto a 3.000 milioni di euro per l'anno 2020, 3.850 milioni di euro per l'anno 2021 e 3.574 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;
- alla lettera b) quanto a 4.191,66 milioni di euro per l'anno 2020 e 9.682 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 e, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, di 4.976 milioni di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente utilizzo delle risorse, iscritte sui pertinenti capitoli del bilancio di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, comma 1³³;

³¹ Cioè: $1.578/600 = 2,63$.

³² Con riferimento alle stime di maggior onere si ipotizzi che solo un punto di percentuale attribuito alla elusione/evasione produrrebbe un incremento di onere di circa 132 mln di euro per il nuovo trattamento integrativo e di 16 mln di euro per la nuova detrazione IRPEF.

³³ In proposito, segnala che ivi si dispone che dal 1° luglio 2020 il comma 1-*bis* dell'articolo 13 del TUIR si abrogato. La cancellazione del Bonus 80 euro è quantificata in termini di risparmi di spesa, per un importo per l'appunto pari a 4,191,7 milioni di euro nel 2020, a 9.682,0 milioni di euro nel 2021, a 9.682,0 milioni di euro dal 2022.

- alla lettera c) quanto a 267 milioni di euro per l'anno 2020, mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 2, comma 55, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, iscritte nell'ambito del programma interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità, della missione competitività e sviluppo delle imprese, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze riferite alle somme occorrenti per la disciplina della trasformazione in crediti d'imposta delle attività per imposte anticipate (DTA).

Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT si limita a descrivere le norme e a indicare, per quanto riguarda la copertura prevista dalla lettera b), i capitoli n. 3888 e 3811 del bilancio di previsione del Ministero dell'economia.

Il prospetto riepilogativo degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica espone i seguenti valori in conto minori spese correnti:

(milioni di euro)

norma	s/e	c/K	S.N.F.			Fabbisogno			Indebitamento		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Art. 3, co. 1, lett.b)	<s	c	-4.191,7	-9.682	-9.682	-4.191,7	-9.682	-9.682	-4.191,7	-9.682	-9.682
lett.a)	<s	c	-3.000	-3.850	-3.574	0	0	0	0	0	0
lett.a)	>e	t/c	0	0	0	3.000	3.850	3.574	3.000	3.850	3.574
lett.c)	<s	c	-267	0	0	-267	0	0	-267	0	0

Al riguardo, preliminarmente, va notato che le modificazioni normative al prelievo fiscale sono di norma associabili esclusivamente a dispositivi di autorizzazione che rechino una stima prudenziale dei maggiori oneri, nei termini della "previsione" o di una "valutazione" - come nel caso, non presentandosi di norma mai compatibile tale tipo di fattispecie d'oneri con un meccanismo propriamente di "tetto massimo"³⁴.

Quanto allo scrutinio delle singole coperture individuate dalle norme in esame, nulla da osservare in ordine alla componente di copertura indicata alla lettera a), considerato che il corrispondente capitolo 3832 dello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, reca una previsione di spesa di 3 miliardi di euro per il 2020, e di 5 miliardi dal 2021.

Quanto alla componente di copertura ivi indicata lettera b), posto che la RT si limita alla sola indicazione dei capitoli di spesa che ne risulteranno interessati nell'ambito del medesimo stato di previsione della spesa (n. 3888 e 3811) - andrebbero richieste più puntuali indicazioni in merito al *quantum* dei risparmi che si renderanno disponibili, per effetto della citata abrogazione, separatamente in riferimento ai citati due capitoli

³⁴ In presenza di dispositivi di spesa sotto forma di "previsioni", l'articolo 17, commi 12-12-*quater* della legge di contabilità prevede come noto una specifica procedura di monitoraggio volta ad assicurare il costante equilibrio maggiori oneri/mezzi indicati a copertura, all'occorrenza, anche mediante l'approntamento di interventi correttivi in sede di manovra annuale.

che apparirebbero per le loro denominazioni essere destinati a fabbisogni più ampi dei fattori d'oneri di cui si prevede l'abrogazione all'articolo 3³⁵.

Ciò detto, in particolare - con riferimento sia a ciascuna annualità del triennio 2020/2022 che a decorrere da tale ultimo anno - tenendo conto che il capitolo 3811 è espressamente indicato nel bilancio dello Stato quale capitolo di spesa giuridicamente "obbligatoria" ai sensi della disciplina contabile vigente (articolo 26 della legge n. 196/2009) volto alla copertura dei fabbisogni di spesa correlati alla gestione della contabilità speciale n. 1778 intestata all'Agenzia delle entrate in relazione alla gestione dei versamenti da parte dei contribuenti.

Tale circostanza, va valutata tenuto conto che per gli eventuali altri fabbisogni di spesa che pur continueranno a trovare copertura in bilancio a valere delle risorse già stanziata sul citato capitolo si imporrebbe perciò stesso il ricorso agli strumenti di flessibilità *ad hoc* iscritti in bilancio (per l'appunto il cd. fondi di "riserva" per le spese obbligatorie).

In aggiunta, anche circa la componente di copertura indicata alla lettera c), posto che ivi si pone solo un generico riferimento alle risorse iscritte nell'ambito del programma "interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità", della missione "competitività e sviluppo delle imprese", dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente alle somme occorrenti per la disciplina della trasformazione in crediti d'imposta delle attività per imposte anticipate (DTA), andrebbero precisati i capitoli che verranno specificamente interessati dalla minore spesa attesa³⁶.

³⁵ Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze reca l'indicazione di svariati capitoli volti a prevedere la misura della "compensazione" da corrispondere all'agenzia delle entrate a valere della C.S. di tesoreria 1778, a fronte dei minori incassi che la stessa registra nel transito di tutti i versamenti tributari verso l'erario (crediti d'imposta, detrazioni etc. etc.). Tra questi, nell'ambito delle voci previste a titolo di "restituzioni e rimborsi" il capitolo 3888 è intestato a "*Somma da accreditare alla c.s. 1778 "Agenzia delle entrate- Fondi di bilancio" per essere riversata all'entrata del bilancio dello Stato in relazione alle compensazioni fruite dai datori di lavoro sulle ritenute IRPEF per effetto del riconoscimento ai lavoratori dipendenti ed assimilati del credito a titolo di riduzione del cuneo fiscale*" recante una previsione di spesa di 9,3 miliardi di euro annui dal 2020, mentre il capitolo 3811 è invece genericamente intestato a "*Restituzioni e rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta regionale sulle attività produttive*", recante una previsione di spesa di 3,2 miliardi di euro annui dal 2020. Cfr. Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 10/2013, "*I risultati del contrasto degli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti di imposta*", pagine 22-29.

³⁶ In proposito, va detto che la Relazione sulle Spese fiscali 2019 evidenzia sul capitolo 3888 dello stato di previsione del MEF che "lo stanziamento è finalizzato all'effettuazione della regolazione contabile, attuando il principio dell'integrità del bilancio. Finalità della misura fiscale: rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale. La misura fiscale è colta in bilancio sul lato spesa; il relativo stanziamento è utilizzato per effettuare la regolazione contabile riversando in entrata, tramite la struttura di gestione, le somme relative al credito d'imposta fruito in compensazione dai datori di lavoro a reintegro dei minori versamenti. delle ritenute IRPEF.". Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Commissione per le spese fiscali, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019, Roma, 15 ottobre 2019, pagina 54.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Gen 2020

[Nota di lettura n. 112](#)

A.S. 1672: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 108](#)

Disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (**Atto del Governo n. 140**)

"

[Nota di lettura n. 109](#)

Sportello telematico dell'automobilista (**Atto del Governo n. 141**)

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 10](#)

Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi. Manovra di bilancio 2020-2022

"

[Nota di lettura n. 113](#)

Disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista (**Atto del Governo n. 145**)

Feb 2020

[Nota di lettura n. 114](#)

Disposizioni integrative e correttive del regolamento (UE) n.751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta (**Atto del Governo n. 142**)

"

[Nota di lettura n. 115](#)

Schema di D.Lgs. recante attuazione della direttiva (UE) 2017/1852, del Consiglio, del 10 ottobre 2017, relativa ai meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (**Atto del Governo n. 143**)

"

[Nota di lettura n. 116](#)

Modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (**Atto del Governo n. 146**)

"

[Nota breve n. 13](#)

Le previsioni economiche invernali 2020 della Commissione europea

"

[Nota di lettura n. 117](#)

Imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e vendite a distanza di beni (**Atto del Governo n. 150**)

"

[Nota di lettura n. 118](#)

Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (**Atto del Governo n. 151**)

"

[Nota di lettura n. 119](#)

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2018/645 che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida (**Atto del Governo n. 149**)

"

[Nota di lettura n. 120](#)

A.S. 1729: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"