

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sul DDL n. 1698 di conversione
del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante
“Misure urgenti per la riduzione della
pressione fiscale sul lavoro dipendente”**

**Ufficio di Presidenza della
Commissione 6^a del Senato della Repubblica
(Finanze e tesoro)**

19 febbraio 2020

1. Descrizione del provvedimento

Il decreto legge in esame introduce, al fine di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente e sostenere i consumi, una misura che si configura come la somma di due componenti direttamente collegate al reddito di specie: un trasferimento monetario integrativo del reddito da lavoro dipendente e una detrazione fiscale ulteriore rispetto a quelle esistenti a valere sull'imposta personale sul reddito (Irpef), entrambi commisurati ai mesi lavorati nell'anno.

La prima componente, di natura permanente, sostituisce e amplia il *bonus* 80 euro introdotto nel 2014. In particolare, viene previsto un trasferimento monetario a regime di 1.200 euro annui in corrispondenza di redditi da lavoro dipendente compresi tra 8.150 e 28.000 euro e prestazioni lavorative rese per l'intero anno (fig. 1, linea azzurra).

Il nuovo trasferimento monetario ricalca le caratteristiche di base del *bonus* 80 euro, tra le quali l'attribuzione (in ragione dei mesi lavorati) ai soli contribuenti capienti con riferimento alle detrazioni da lavoro dipendente. Per i lavoratori occupati per l'intero anno questa condizione si traduce nella attribuzione del *bonus* ai soli percettori di redditi da lavoro dipendente superiori a 8.150 euro. Il *bonus* 80 euro viene goduto in misura piena se il reddito complessivo¹ è minore di 24.600 euro, e poi decresce rapidamente fino ad annullarsi a 26.600 euro (fig. 1, linea rossa).

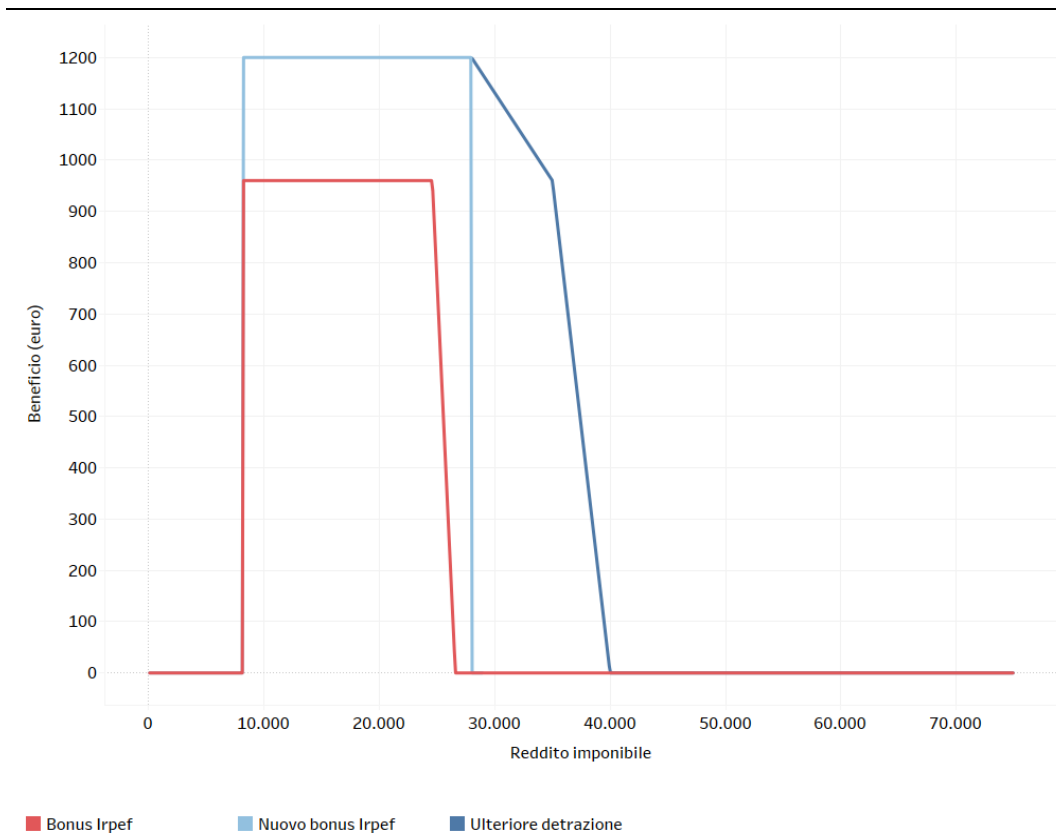
La seconda componente, che va a integrare il nuovo *bonus*, consiste in una detrazione per redditi da lavoro dipendente, che si aggiunge a quella già esistente, di importo pari a 1.200 euro annui in corrispondenza di 28.000 euro di reddito (quando il trasferimento monetario si annulla) che poi decresce dapprima lentamente fino a 960 euro per redditi pari a 35.000 euro e poi più rapidamente fino ad azzerarsi in corrispondenza di 40.000 euro di reddito (fig. 1, linea blu). Anche questi importi sono attribuiti in ragione dei mesi lavorati. Questa seconda componente è tuttavia temporanea in quanto se ne prevede l'applicazione solo sui redditi da lavoro percepiti nel secondo semestre 2020. Nel decreto si annuncia comunque una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali nell'ambito della quale tenere conto anche di questa ulteriore detrazione.

Oltre i 40.000 euro non viene prevista alcuna riduzione del cuneo fiscale.

In base alla relazione tecnica, il trasferimento monetario e l'ulteriore detrazione determinerebbero rispettivamente, nel secondo semestre del 2020, maggiori spese per 6,6 miliardi e minori entrate per 1,6. Tali oneri vengono finanziati dalle somme già destinate al *bonus* 80 euro (stimate ufficialmente in circa 5 miliardi per il semestre), dall'utilizzo delle risorse del Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti costituito nell'ambito della legge di bilancio per il 2020 (3 miliardi)

¹ Alla formazione del reddito complessivo ai fini del *bonus* 80 euro concorrono le quote di reddito esenti dalle imposte sui redditi previste per i ricercatori e docenti universitari nonché i redditi agevolati dei rimpatriati; non concorre invece alla formazione del reddito complessivo l'ammontare delle somme erogate a titolo di parte integrativa della retribuzione (TFR).

Fig. 1 – Le nuove misure e il *bonus* 80 euro
(lavoratore dipendente per 12 mesi – importi su base annua)



e dalle minori spese derivanti dal ridotto utilizzo delle somme occorrenti per la trasformazione in crediti di imposta delle attività per imposte anticipate (0,3 miliardi). Dal 2021, anno dal quale verrebbe meno l'ulteriore detrazione e il trasferimento monetario si applica all'intero anno, il costo della misura sale a 13,3 miliardi ed è finanziato per 9,7 miliardi dalle risorse attualmente destinate al *bonus* 80 euro e per 3,85 miliardi dall'utilizzo parziale di somme accantonate nel menzionato Fondo².

Il mancato rinnovo dal 2021 dell'ulteriore detrazione – che assicura, come detto, una diminuzione graduale fino all'azzeramento del trasferimento monetario – genera effetti distorsivi particolarmente rilevanti determinati da aliquote marginali molto elevate. Il rinnovo di tale strumento, tuttavia, richiederebbe l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto a quanto previsto e stanziato. In particolare, la conferma dell'ulteriore detrazione comporterebbe minori entrate annue dal 2021 per 3,2 miliardi anziché 1,6. Pertanto il costo a regime di un intervento identico a quello previsto per il solo secondo semestre del 2020 ammonterebbe a 16,5 miliardi a fronte di risorse disponibili per 14,7 miliardi (di cui 9,7 già destinate al vigente *bonus* 80 euro e 5 miliardi accantonati nel Fondo per la

² Nel 2021 il Fondo per la riduzione del cuneo fiscale viene utilizzato per 3,85 miliardi, in eccesso rispetto alle esigenze di copertura di poco meno di 0,3 miliardi. Tale eccesso comporta un equivalente miglioramento dell'indebitamento netto.

riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti). Al fine di evitare i menzionati effetti distorsivi, sarebbe pertanto necessaria l'individuazione di risorse aggiuntive per 1,8 miliardi dal 2021 oltre a quelle derivanti dal completo utilizzo del Fondo per la riduzione del carico fiscale.

Le analisi condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB confermano sostanzialmente l'entità dei costi dell'intervento indicati nella relazione tecnica del decreto legge.

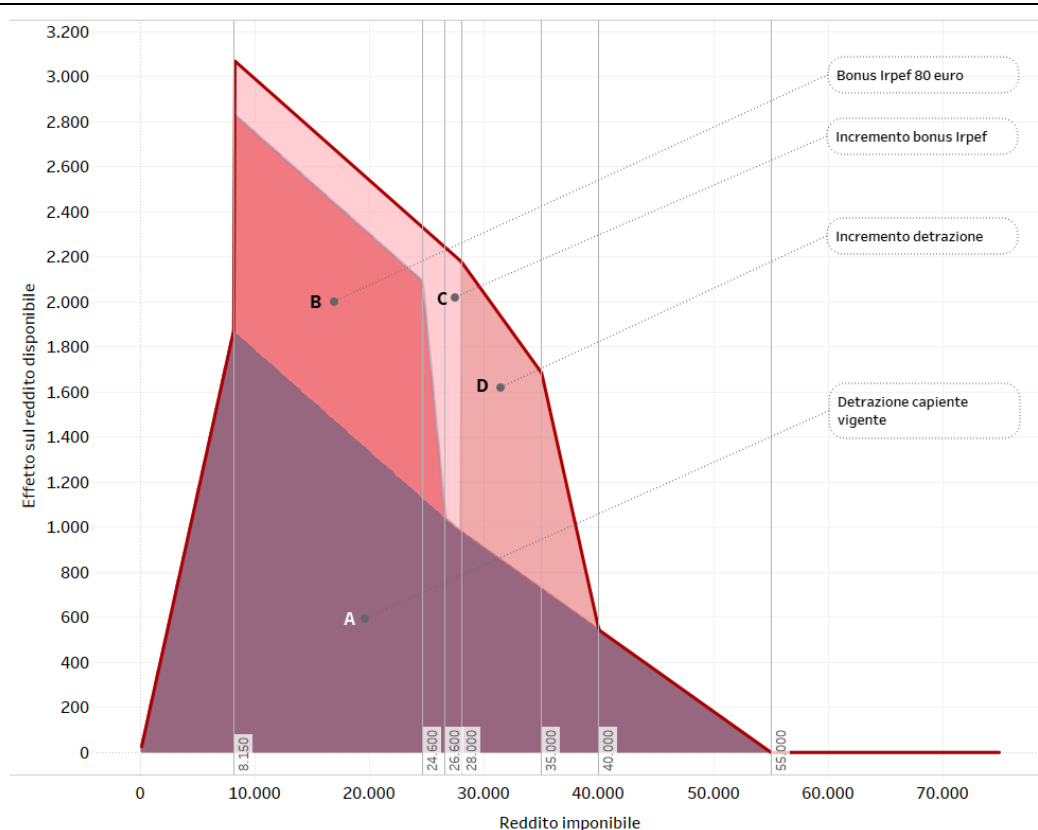
Le analisi descritte nei successivi paragrafi si riferiscono a un lavoratore dipendente che lavora per dodici mesi all'anno (e che quindi percepisce per intero le misure, senza riproporzionamento per i mesi lavorati) nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020. Gli importi e le aliquote medie e marginali si riferiscono all'intero anno e non al semestre.

2. Caratteristiche del beneficio

Nella legislazione vigente tra le principali misure a favore dei lavoratori dipendenti vi sono le detrazioni di imposta per categoria di reddito e il *bonus* Irpef. La figura 2 illustra l'andamento al variare del reddito di specie dell'ammontare complessivo di tali benefici, rappresentati rispettivamente dalle aree A (parte capiente delle detrazioni ossia la parte che compensa l'imposta corrispondente) e B (*bonus* 80 euro). Il decreto legge in esame determina un ampliamento di tali benefici sostituendo il *bonus* 80 euro con il trasferimento monetario sopradescritto (la somma delle aree B e C) e prevedendo un'ulteriore detrazione dall'imposta (area D) che di fatto ne rappresenta la parte decrescente fino all'esaurimento.

Per effetto di tali misure la riduzione di imposta connessa alla somma di detrazioni da lavoro dipendente e nuovo *bonus* è pari a 3.080 euro e si realizza in corrispondenza di un reddito di specie pari a 8.150 euro. A partire da 28.000 euro di reddito il beneficio decresce in valore con un'intensità minore rispetto all'assetto precedente interessando in tal modo una platea più ampia di soggetti.

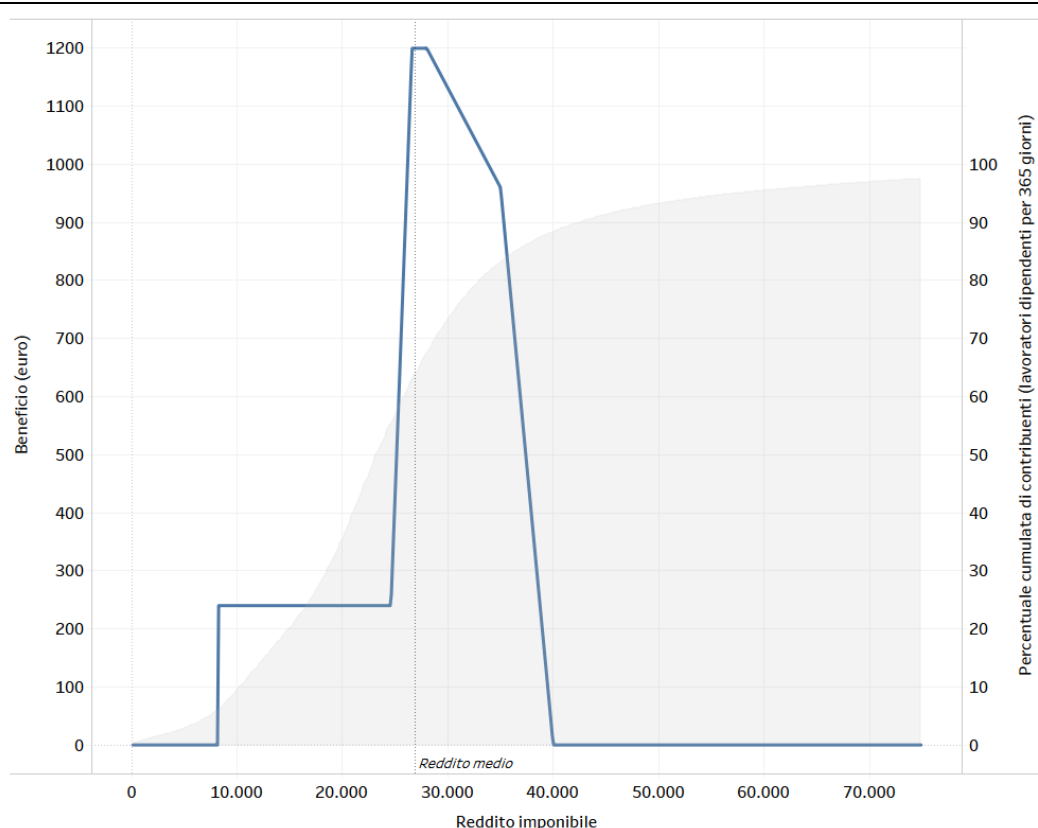
Fig. 2 – Componente capiente delle detrazioni da lavoro e *bonus* Irpef (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



(1) Beneficio spettante per l'intero anno a un lavoratore dipendente che lavora per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020.

Considerando la platea dei soli lavoratori dipendenti che prestano la propria attività per l'intero anno, l'effetto delle nuove misure proposte è rappresentato nella figura 3 insieme alla distribuzione cumulata dei contribuenti. Tutti i lavoratori dipendenti in corrispondenza di redditi compresi tra 8.150 e 40.000 euro (oltre il 90 per cento dei contribuenti lavoratori) beneficiano in qualche misura del nuovo intervento. L'ammontare aggiuntivo massimo è riconosciuto tra 26.600 e 28.000 euro ma importi comunque rilevanti sono attribuiti anche a soggetti con redditi compresi tra 28.000 e 35.000 euro (per quest'ultimo livello di reddito il nuovo *bonus* è pari a 960 euro). I contribuenti lavoratori dipendenti che hanno un reddito inferiore a quello medio (circa il 60 per cento del totale) ricevono un beneficio aggiuntivo mediamente pari a 240 euro, corrispondente all'importo dell'estensione della componente trasferimento monetario del *bonus*. Invece i contribuenti con reddito superiore a quello medio ricevono un beneficio aggiuntivo dapprima molto alto e poi calante fino ad azzerarsi in corrispondenza dei 40.000 euro.

Fig. 3 – Variazione del beneficio rispetto alla legislazione pre decreto legge (1)

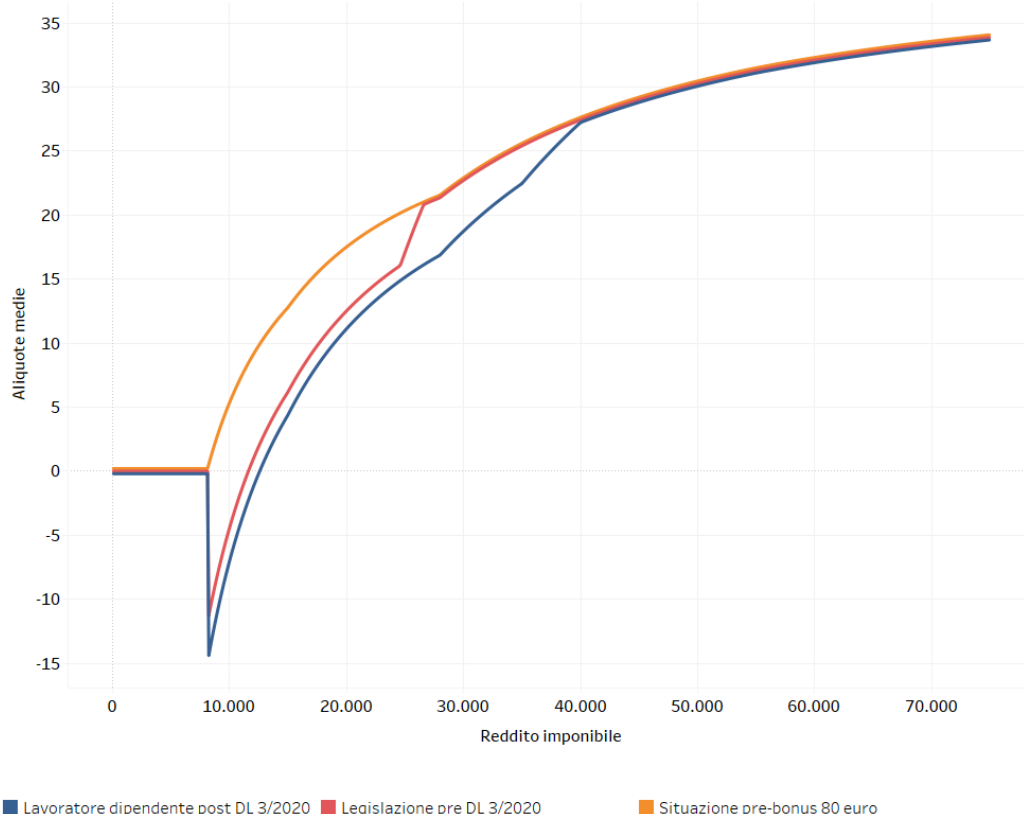


(1) Beneficio spettante per l'intero anno a un lavoratore dipendente che lavora per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020.

Tutto ciò si riflette sull'incidenza media dell'imposta (fig. 4). La curva delle aliquote medie per un lavoratore dipendente senza carichi familiari si situa al di sotto di quella pre decreto legge per tutti i redditi superiori a 8.150 euro e inferiori a 40.000, con una differenza più ampia (fino a un massimo di circa 4,5 punti percentuali) in corrispondenza, come già visto nella figura 3, di redditi tra i 26.600 e 35.000 euro.

Va sottolineato che, come il precedente *bonus* 80 euro, le nuove misure non riducono il carico fiscale per i lavoratori dipendenti incapienti per il reddito di specie (ossia con un'imposta lorda inferiore alla detrazione per reddito da lavoro dipendente) e invece riconoscono, per effetto del trasferimento monetario, una sorta di imposta negativa per tutti i redditi compresi tra 8.150 e il reddito minimo imponibile, grandezza che varia anche a seconda della presenza di altre detrazioni fiscali. In particolare, per un lavoratore dipendente senza carichi familiari e senza altre detrazioni fiscali il nuovo minimo imponibile è di circa 12.500 euro, contro circa 11.600 euro con il *bonus* 80 euro (fig. 4). In presenza del coniuge e di un figlio a carico il minimo imponibile sale, rispettivamente, a 17.300 euro e a 16.700 euro. Tale imposta negativa è pari all'importo del *bonus* in corrispondenza di redditi pari a 8.150 euro e decresce con il reddito fino ad azzerarsi in

Fig. 4 – Aliquota media dell'Irpef per livello di reddito (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)

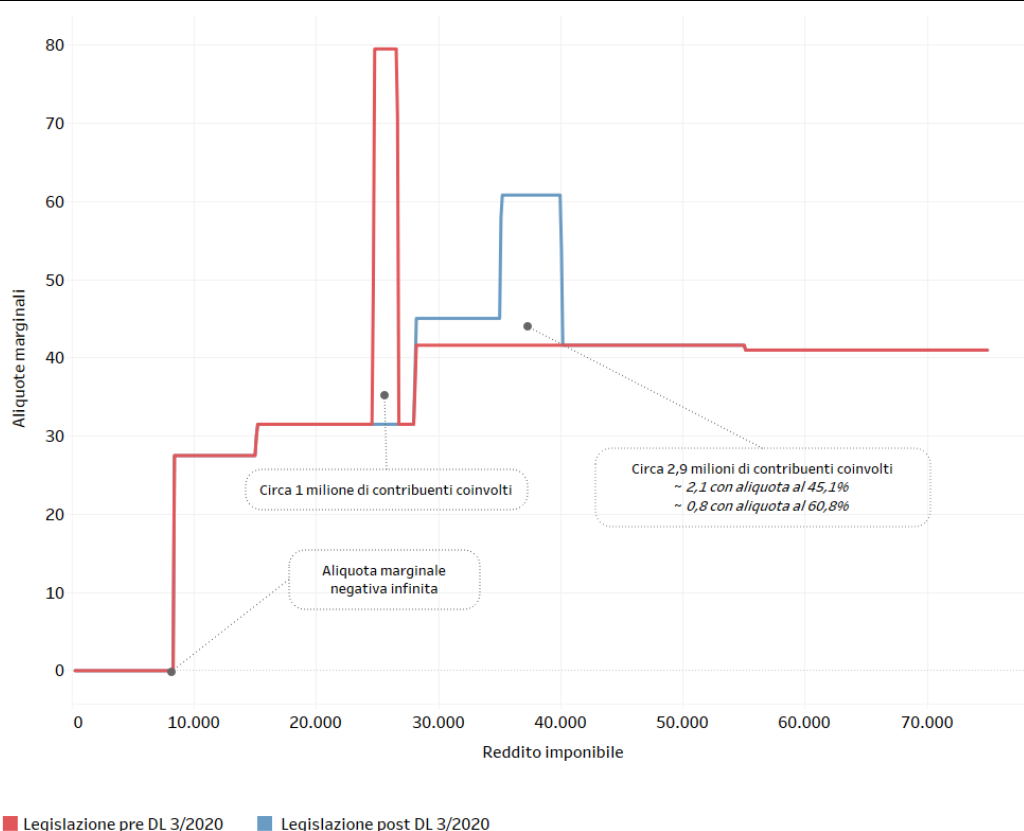


(1) Nel caso di un lavoratore dipendente senza carichi familiari che lavora per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020 e di applicazione all'intero anno.

corrispondenza del minimo imponibile, creando così un effetto discontinuità particolarmente marcato rispetto a coloro che hanno redditi appena al di sotto di tale soglia. Ne conseguono una violazione del principio di equità orizzontale – in quanto vengono trattati in misura molto diversa contribuenti con redditi simili – ed effetti distorsivi, in quanto i lavoratori avranno un incentivo a mostrare redditi coincidenti con tale soglia o appena superiori a essa.

La previsione di una riduzione meno marcata del beneficio in corrispondenza del limite superiore dell'intervallo di reddito in cui esso spetta è demandata all'ulteriore detrazione proposta nel decreto legge. Tale componente permette di attenuare ma non di eliminare una criticità propria del *bonus* 80 euro, che è quella di determinare aliquote marginali molto elevate in corrispondenza dei redditi per i quali il *bonus* si riduce rapidamente (tra 24.600 e 26.600 euro; fig. 5) determinando effetti potenzialmente molto distorsivi sull'offerta di lavoro. In questa fascia di redditi l'aliquota marginale effettiva raggiunge circa 80 punti percentuali, di cui 27 determinati dall'aliquota legale, 4,5 dalle detrazioni per redditi da lavoro e i restanti 48 punti dal *decalage* assai ripido del *bonus*. L'ulteriore detrazione in esame determina invece un aumento più contenuto delle aliquote marginali

Fig. 5 – Aliquote marginali dell'Irpef per livello di reddito (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



(1) Nel caso di un lavoratore dipendente senza carichi familiari che lavora per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020 e di applicazione all'intero anno.

(fino a quasi 61 punti percentuali, di cui 38 derivanti dall'aliquota legale, 3,6 dalle detrazioni per redditi da lavoro e i restanti dal profilo di riduzione del *bonus*; tab. 1) ma per un tratto più ampio della distribuzione dei redditi (tra 28.000 e 40.000 euro) nel quale si colloca un maggior numero di contribuenti (2,9 milioni contro circa 1). Non va dimenticato, comunque, che dei due elementi della misura – l'incremento del *bonus* e l'introduzione di una ulteriore detrazione – solo il primo ha carattere permanente. Considerando isolatamente questo elemento, le irregolarità delle aliquote si aggravano.

Infine, il disegno delle nuove misure solleva alcune questioni sul piano dell'equità. Un primo aspetto riguarda il diverso trattamento fiscale tra nuclei con un solo percettore di reddito e nuclei con più percettori a parità di reddito familiare. Il meccanismo del *bonus* 80 euro e di quello proposto dal decreto, che consistono nel riconoscere un *bonus* a lavoratori dipendenti fino a una certa soglia di reddito individuale e non familiare, amplia

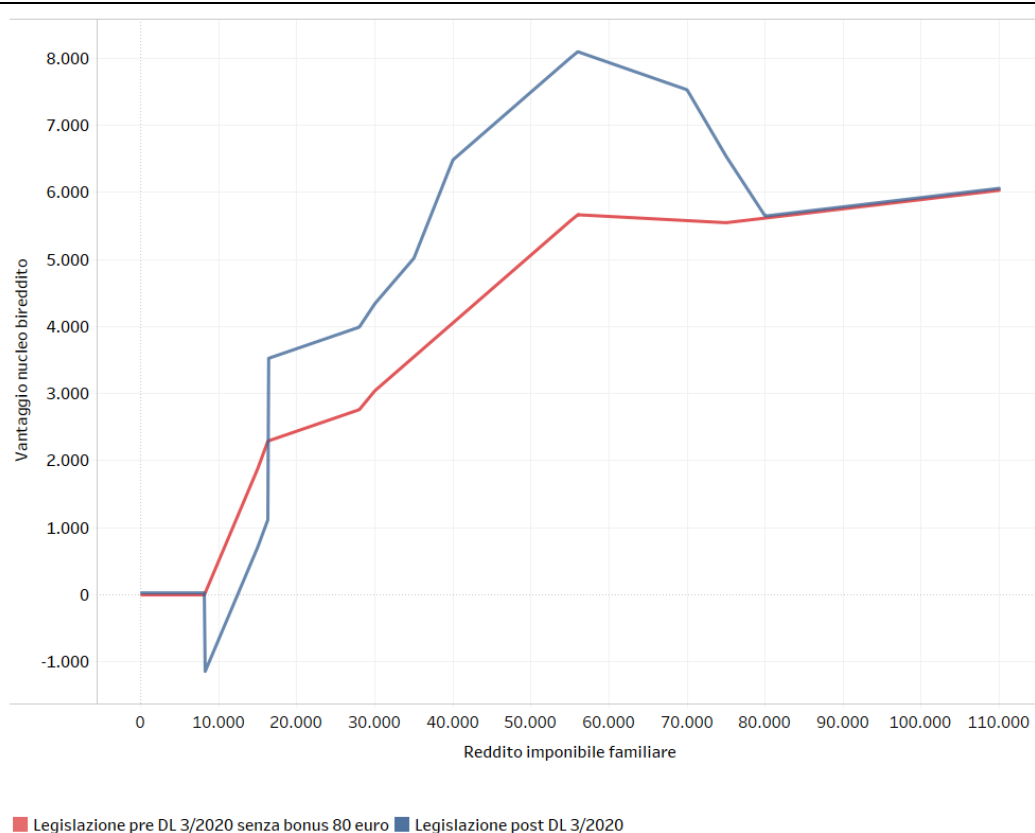
Tab. 1 – Scomposizione dell'aliquota marginale post DL 3/2020 nelle sue componenti (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)

Reddito imponibile	Aliquota marginale			
	Totale	di cui: aliquota legale	di cui: detrazioni da lavoro decrescenti	di cui: misure DL 3/2020
28.000	31,5	27,0	4,5	0,0
29.000	45,1	38,0	3,6	3,4
30.000	45,1	38,0	3,6	3,4
31.000	45,1	38,0	3,6	3,4
32.000	45,1	38,0	3,6	3,4
33.000	45,1	38,0	3,6	3,4
34.000	45,1	38,0	3,6	3,4
35.000	45,1	38,0	3,6	3,4
36.000	60,8	38,0	3,6	19,2
37.000	60,8	38,0	3,6	19,2
38.000	60,8	38,0	3,6	19,2
39.000	60,8	38,0	3,6	19,2
40.000	60,8	38,0	3,6	19,2
41.000	41,6	38,0	3,6	0,0

(1) Nel caso di un lavoratore dipendente senza carichi familiari che lavora per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020 e di applicazione all'intero anno.

ulteriormente il vantaggio fiscale a beneficio dei nuclei bireddito, già strutturalmente favoriti da un sistema fiscale su base individuale come l'Irpef. Ad esempio, con le nuove misure delineate nel decreto il vantaggio rispetto a una coppia monoreddito per una coppia con due percettori che guadagnano lo stesso reddito (entrambe senza carichi familiari) si amplia e raggiunge un massimo di circa 7.700 euro in corrispondenza di un reddito familiare attorno ai 56.000 euro (fig. 6), circa 14 punti percentuali di aliquota media. Se il *bonus* 80 euro aveva già accentuato il vantaggio delle coppie bireddito per redditi familiari compresi tra poco più di 16.000 e poco oltre 52.000 euro, le misure introdotte con il decreto accrescono tale vantaggio fino a 80.000 euro. D'altro canto, la natura individuale del *bonus* (sia quello di 80 euro sia quello previsto dal decreto) incentiva la partecipazione al lavoro essendo riconosciuto solo in presenza di un reddito da lavoro dipendente.

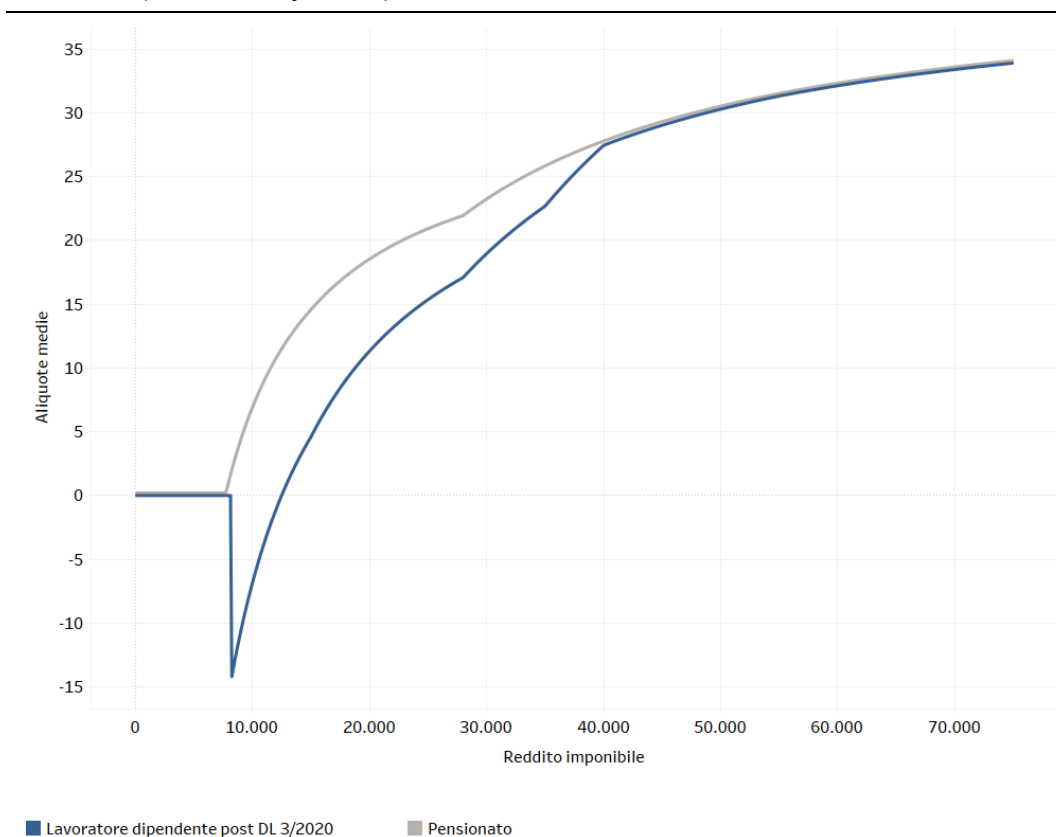
Fig. 6 – Vantaggio dei nuclei bireddito rispetto ai monoreddito (1)
(differenza di reddito disponibile tra un nucleo bireddito – con redditi ripartiti al 50 per cento – e un nucleo monoreddito; lavoratori dipendenti senza figli a carico)



(1) Nel caso di nuclei costituiti da uno o due lavoratori dipendenti senza carichi familiari che lavorano per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020 e di applicazione all'intero anno.

Un secondo profilo di equità riguarda il diverso trattamento tra lavoratori dipendenti e altri percettori di reddito. In particolare, l'intervento previsto dal decreto legge rafforza il vantaggio fiscale, già prodotto dal *bonus* 80 euro, del lavoratore dipendente rispetto al pensionato (fig. 7), sia nell'area di imposta negativa (non prevista per i pensionati), sia per redditi superiori e fino a 40.000 euro. Tale differenza raggiunge quasi i dieci punti di aliquota in corrispondenza di 15.000 euro di reddito e di circa 4,5 punti in corrispondenza di 30.000 euro.

Fig. 7 – Confronto tra le aliquote medie dell'Irpef per i lavoratori dipendenti e i pensionati (1)
(senza carichi familiari)



(1) Nel caso di lavoratori dipendenti e pensionati senza carichi familiari che lavorano o sono pensionati per dodici mesi all'anno nell'ipotesi di mantenimento a regime dell'ulteriore detrazione prevista per il solo secondo semestre del 2020 e di applicazione all'intero anno.

3. Gli effetti redistributivi

Il modello di micro-simulazione *tax-benefit* sulle persone fisiche sviluppato dall'UPB³ consente di valutare, a partire da un campione rappresentativo di famiglie, in che misura i benefici prodotti dalle misure previste dal decreto legge si distribuiranno tra contribuenti e nuclei familiari diversamente caratterizzati. Rispetto alla legislazione pre decreto legge il nuovo trasferimento monetario e l'ulteriore detrazione favorirebbero oltre 15 milioni di lavoratori dipendenti (il 38 per cento del totale dei contribuenti Irpef) e l'importo medio del beneficio ammonterebbe per l'intero anno a circa 450 euro. La tabella 2 sintetizza gli effetti netti delle misure introdotte (aumento del *bonus* più ulteriore detrazione) a livello di contribuenti individuali ordinati per intervalli di reddito imponibile. Quasi il 64 per cento

³ Per una descrizione dei profili tecnici del modello si veda <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/09/UPB-Pollastri.pdf>.

Tab. 2 – Variazione del beneficio a regime (1)

Classi di reddito pre imposta	Beneficiari (migliaia)	Incidenza dei beneficiari sui percettori di reddito	Variazione del beneficio medio per gli avvantaggiati		Variazione del beneficio totale	
			Ammontare (euro)	Incidenza sul reddito	Ammontare (milioni di euro)	Ripartizione
Fino a 10.000	1.595	16	118	1,7	188	3
da 10.001 a 20.000	3.977	36	216	1,4	860	12
da 20.001 a 30.000	5.745	60	392	1,6	2.254	32
da 30.001 a 40.000	3.197	66	993	2,9	3.175	45
Oltre 40.000	886	20	568	1,2	503	7
Totale	15.400	38	453	1,9	6.981	100

(1) La tabella riporta gli effetti dell'applicazione del nuovo trasferimento monetario e della ulteriore detrazione su un intero anno e non su un semestre.

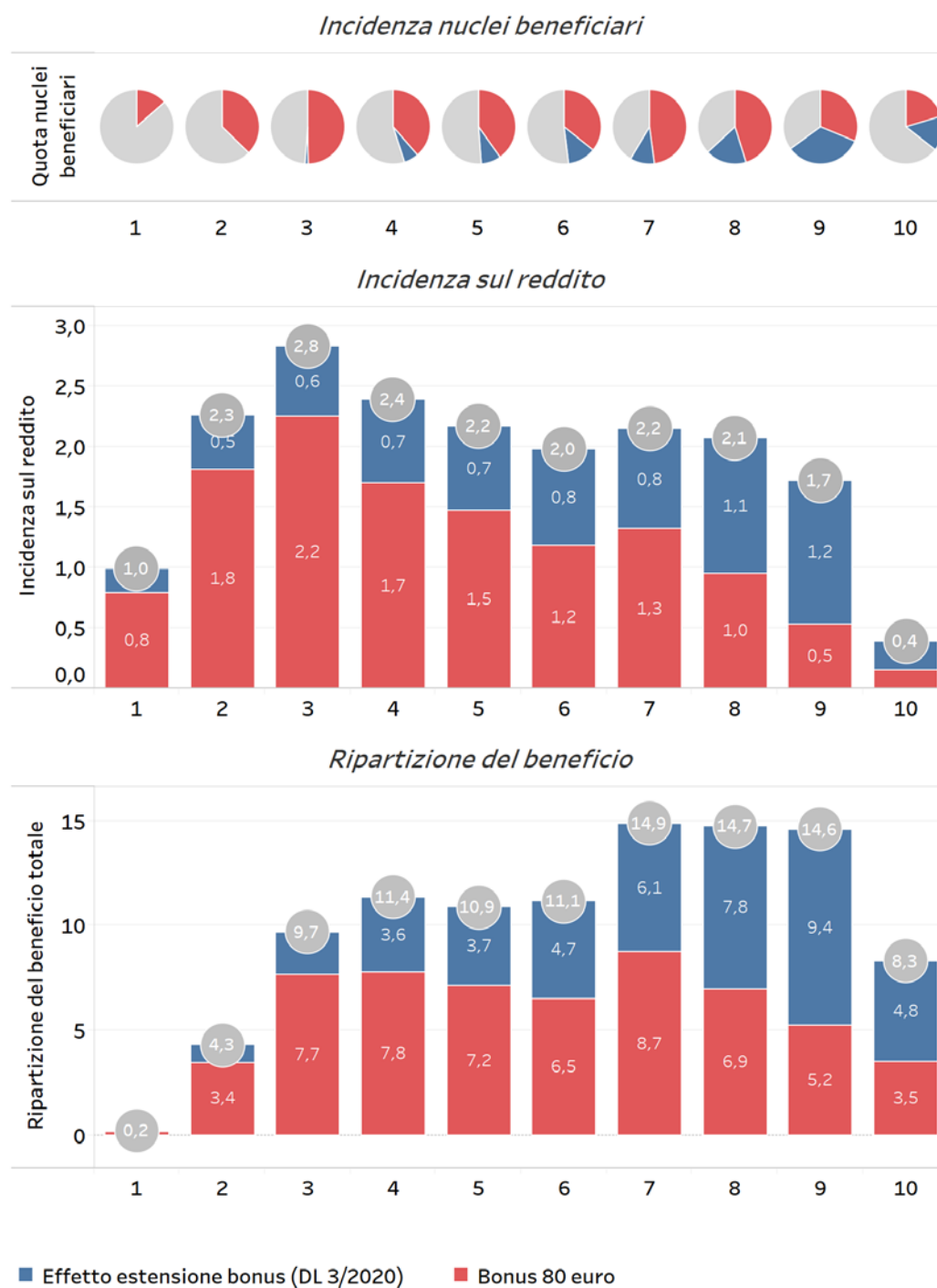
dei beneficiari si concentra nella fascia di reddito al di sopra dei 20.000 euro, il 6 per cento in quella sopra i 40.000 euro. Tra i contribuenti che cadono nell'intervallo tra 30.000 e 40.000 euro i beneficiari sono ben il 66 per cento. Nella medesima fascia di reddito la misura del beneficio medio è particolarmente rilevante sia in termini assoluti (993 euro annui), sia in termini percentuali sul reddito imponibile (2,9 per cento).

Gli effetti redistributivi delle nuove misure vanno valutati con riferimento ai redditi dei nuclei familiari a cui appartengono i contribuenti beneficiati o meno dalla riduzione del cuneo fiscale. Per le famiglie ordinate per reddito imponibile equivalente la figura 8 (sezione 1) illustra innanzitutto la numerosità delle famiglie beneficiarie distinguendo tra il *bonus* 80 euro e gli interventi aggiuntivi previsti da decreto legge (sezione 1). È evidente come il *bonus* 80 euro abbia interessato, seppure con quote differenti, le famiglie di tutti i decili, mentre le misure aggiuntive si concentrano, in termini di numerosità di famiglie avvantaggiate, nei decili a partire dal quarto e coinvolgono soprattutto i tre decili superiori.

Anche la misura del beneficio è differenziata per decile di reddito familiare (fig. 8, sezione 2). In termini di incidenza sul reddito, il *bonus* 80 euro è stato più generoso per i decili più bassi (con l'eccezione del primo), mentre gli effetti del decreto legge mostrano una distribuzione in qualche misura speculare, avvantaggiando di più le famiglie nei decili di reddito più elevati (con l'eccezione dell'ultimo).

Dalla combinazione delle quote di famiglie avvantaggiate dalle varie misure e dalla differente ampiezza dei benefici medi deriva la distribuzione dei benefici complessivi per decili di reddito familiare che è illustrata nella sezione 3 della figura 8. Anche in questo caso, il grafico evidenzia distintamente l'effetto redistributivo del *bonus* 80 euro e quello delle nuove misure previste dal decreto legge. L'ammontare totale del *bonus* 80 euro si è distribuito in misura relativamente omogenea tra i decili centrali (dal terzo al settimo) penalizzando sia i decili più poveri che quelli più ricchi. Gli effetti complessivi della riduzione aggiuntiva del cuneo si concentrano invece relativamente di più tra il settimo e il nono decile con un effetto in qualche misura compensativo rispetto al *decalage* del *bonus* 80 euro.

Fig. 8 – Effetti distributivi per decili di reddito imponibile equivalente



4. Il nuovo *bonus* fiscale e le altre forme di sostegno al reddito: il caso del reddito di cittadinanza

Come già illustrato, il meccanismo del *bonus* fiscale garantisce a un sottoinsieme di lavoratori dipendenti con redditi bassi una integrazione del reddito personale attraverso un meccanismo di imposta negativa. Questa componente del *bonus*, come osservato in precedenza, risulta priva di sistematicità in quanto è riservata ai contribuenti con reddito compreso tra una soglia arbitraria (8.150 euro), escludendo i lavoratori con redditi più bassi, e il reddito imponibile minimo che risulta variabile in funzione del complesso delle altre detrazioni fiscali spettanti.

Problemi di coerenza interna potrebbero essere mitigati dalla presenza di altri strumenti di sostegno dei redditi purché siano adeguatamente coordinati evitando discontinuità e sovrapposizioni. In questa prospettiva riveste particolare interesse l'analisi dell'effetto congiunto delle misure previste nel decreto legge e del reddito di cittadinanza (RdC). In questo paragrafo si offre un primo spunto di analisi osservando congiuntamente, per alcune famiglie tipo, il reddito di cittadinanza e la tassazione (comprensiva del nuovo *bonus* fiscale) al variare del reddito.

Come noto il reddito di cittadinanza è un trasferimento erogato su base familiare⁴ di entità tale da consentire al nucleo di disporre di un ammontare di risorse complessivo pari a una soglia predefinita di 6.000 euro equivalenti⁵, elevati a 9.360 euro per i nuclei in affitto⁶. Il trasferimento è quindi pari alla differenza tra la soglia e il reddito percepito dai membri. Nella figure 9 e 10 sono rappresentate le diverse componenti del reddito disponibile di un nucleo monocomponente, in possesso dei requisiti per l'accesso al reddito di cittadinanza⁷, al variare del proprio reddito da lavoro dipendente.

Nella figura 9 è riportato il caso in cui l'abitazione principale è di proprietà. Le aree colorate del grafico rappresentano le componenti del reddito disponibile (asse delle ordinate) in funzione del reddito imponibile (asse delle ascisse): l'area in rosso rappresenta il reddito dopo l'imposta calcolata al netto delle detrazioni (imposta netta), le aree in blu il nuovo *bonus* fiscale (in blu chiaro la parte erogata sotto forma di imposta negativa) e in arancio il reddito di cittadinanza (in arancio chiaro l'eventuale contributo

⁴ Per una descrizione più approfondita si vedano le audizioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 5 febbraio, 6 marzo e 16 luglio 2019.

⁵ La scala di equivalenza adottata per il calcolo del reddito di cittadinanza attribuisce un peso pari a 1 al richiedente, a 0,4 a ogni membro maggiorenne della famiglia diverso dal richiedente e a 0,2 a ogni minorenne, con un tetto massimo di 2,1. Questa scala è diversa da quella utilizzata per altre misure assistenziali e agevolative e penalizza i nuclei più numerosi: se il reddito di un monocomponente viene sussidiato fino a 500 euro al mese, la soglia per un nucleo di due componenti (adulti) si eleva di 200 euro mensili e per ogni figlio aggiuntivo la soglia aumenta di 100 euro. Per i figli oltre il quarto (in presenza di due coniugi) la soglia di integrazione rimane invariata.

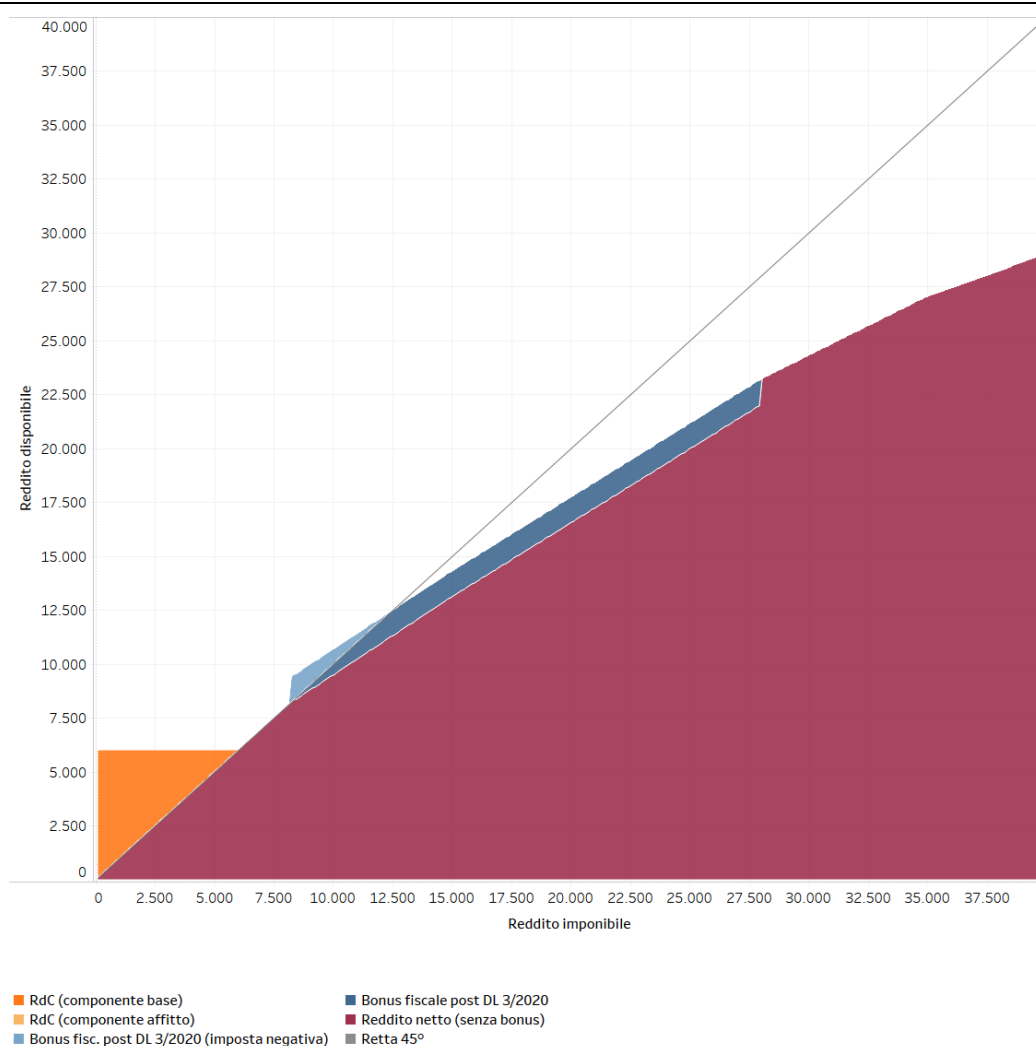
⁶ Nel caso in cui tutti i componenti hanno più di sessantasette anni (pensione di cittadinanza) gli importi sono pari rispettivamente a 7.560 euro e 9.360 euro.

⁷ Si assume per semplicità che il patrimonio mobiliare e immobiliare sia inferiore alle franchigie.

all'affitto). Quando l'area che rappresenta il reddito disponibile supera la retta a 45 gradi si è in presenza di un trasferimento, quando invece si colloca al di sotto il contribuente paga un'imposta positiva.

Le due forme di sostegno in questo caso non si sovrappongono: il trasferimento garantito dal reddito di cittadinanza integra il reddito imponibile fino a 6.000 euro. Oltre questa soglia il lavoratore singolo (in casa di proprietà) non percepisce nessuna ulteriore integrazione fino agli 8.150 euro, reddito dal quale scatta la componente di imposta negativa garantita dal nuovo *bonus* fiscale. In corrispondenza di questa soglia il reddito disponibile è superiore al reddito imponibile di 1.200 euro (si situa al di sopra della retta a 45 gradi); per redditi maggiori l'imposta lorda eccede le detrazioni da lavoro e l'imposta negativa si riduce fino al livello del minimo imponibile (circa 12.000 euro per questa tipologia familiare) dove si azzerava e si comincia a pagare imposta positiva.

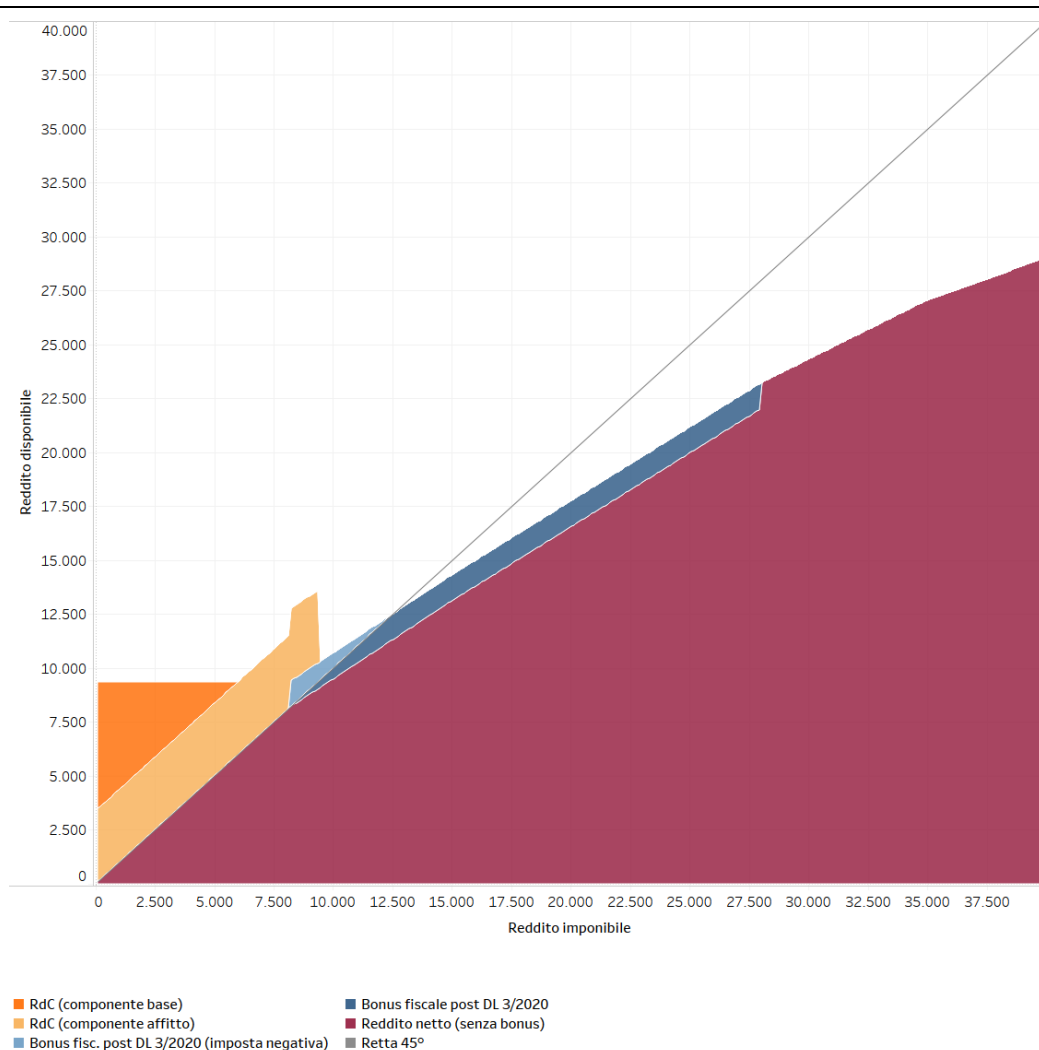
Fig. 9 – Reddito di cittadinanza e nuovo *bonus* fiscale (1)
(nucleo monocomponente con requisiti per l'accesso al RdC e con abitazione di proprietà)



(1) La retta a 45° indica l'uguaglianza tra reddito disponibile e reddito imponibile.

Nel caso in cui il medesimo soggetto abitasse in una casa in affitto⁸ anziché di proprietà (fig. 10) si evidenzia invece una sovrapposizione dei due benefici: il trasferimento a titolo di reddito di cittadinanza è maggiorato del contributo all'affitto e spetta fino a 9.360 euro, oltre la soglia di attivazione del nuovo *bonus* fiscale. Poiché il reddito di cittadinanza fa riferimento a un reddito al lordo di imposte, l'imposta negativa derivante dal *bonus* fiscale non rileva ai fini della determinazione dell'entità del reddito di cittadinanza; ne consegue che i benefici possono sovrapporsi ed essere percepiti contemporaneamente.

Fig. 10 – Reddito di cittadinanza e nuovo *bonus* fiscale (1)
(nucleo monocomponente con requisiti per l'accesso al RdC e con abitazione in affitto)



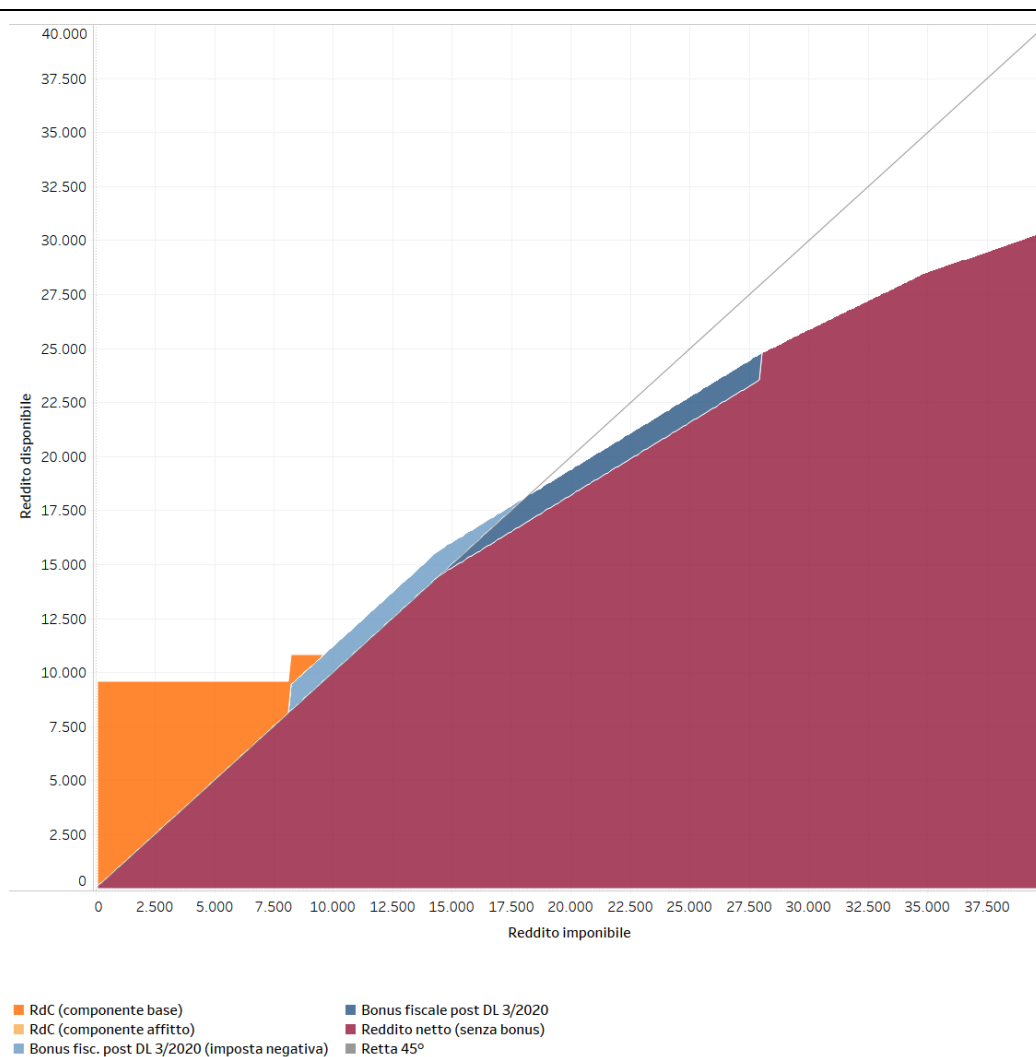
(1) La retta a 45° indica l'uguaglianza tra reddito disponibile e reddito imponibile.

⁸ Con un canone non inferiore a 3.360 euro, il contributo massimo erogabile nell'ambito del reddito di cittadinanza.

Il medesimo fenomeno si presenta con maggiore intensità se si analizza il caso di nuclei più ampi, come ad esempio quello composto da un percettore e da un coniuge e figlio a carico, riportato nelle figure 11 (casa di proprietà) e 12 (in affitto).

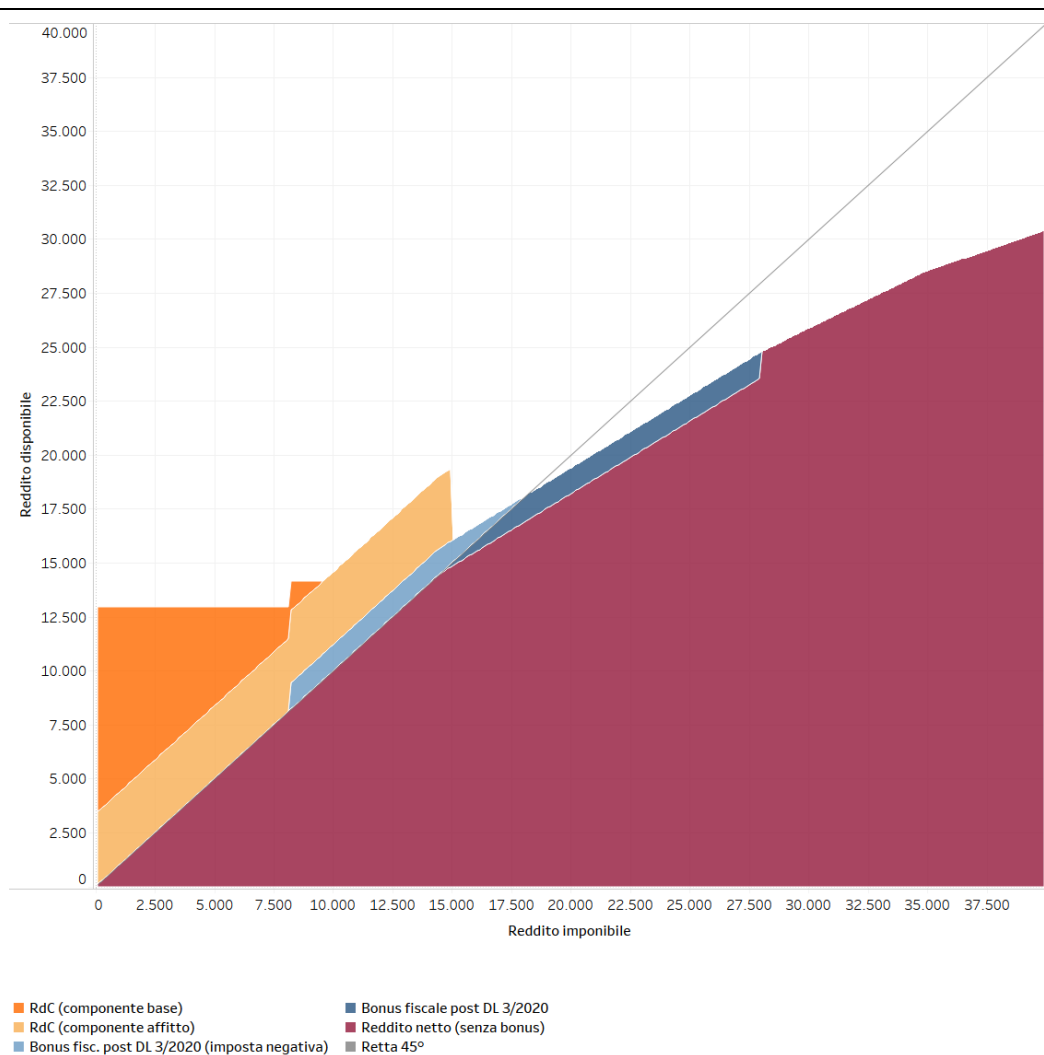
Tali sovrapposizioni potrebbero essere evitate qualora si prendesse in considerazione ai fini del calcolo del beneficio del reddito di cittadinanza il reddito al netto di imposte e al lordo del *bonus* fiscale.

Fig. 11 – Reddito di cittadinanza e nuovo *bonus* fiscale (1)
(nucleo di tre componenti con requisiti per l'accesso al RdC e abitazione di proprietà)



(1) La retta a 45° indica l'uguaglianza tra reddito disponibile e reddito imponibile.

Fig. 12 – Reddito di cittadinanza e nuovo *bonus* fiscale (1)
(nucleo di tre componenti con requisiti per l'accesso al RdC e abitazione in affitto)



(1) La retta a 45° indica l'uguaglianza tra reddito disponibile e reddito imponibile.

5. Considerazioni generali

In base a quanto indicato nella relazione illustrativa del decreto in esame le misure introdotte mirano a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente con l'obiettivo di restituire potere d'acquisto alle famiglie e sostenere i consumi. Il decreto legge sceglie di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente non in maniera generalizzata ma si limita ai lavoratori dipendenti con redditi fino a 40.000 euro.

Una prima osservazione riguarda l'effetto sui consumi. In base ad alcune recenti analisi⁹ il *bonus* 80 euro è in effetti stato in buona parte speso dalle famiglie beneficiarie soprattutto in beni alimentari e per il pagamento di rate di mutuo o di debiti. Secondo Neri, Rondinelli e Scoccianti (2017) complessivamente circa il 50-60 per cento del *bonus* è stato speso in beni alimentari, con picchi dell'80 per cento per le famiglie a più basso reddito e con problemi di liquidità. Una questione da porsi è dunque se l'ampliamento del *bonus* proposto con il decreto in esame che comporta un aumento del reddito disponibile per individui con redditi da lavoro dipendente fino a 40.000 euro possa essere altrettanto efficace nel sostenere i consumi. Il nuovo trasferimento monetario e l'ulteriore detrazione andranno a beneficio infatti anche di famiglie con redditi medio alti senza vincoli di liquidità e con propensioni al consumo relativamente più basse. C'è quindi da attendersi un ritorno in termini macroeconomici più ridotto rispetto al *bonus* 80 euro.

Dal punto di vista del *tax design* non è chiara la motivazione sottostante la composizione ibrida dell'intervento e cioè il fatto di essere basato sia su uno strumento monetario (il *bonus*), sia su uno strumento fiscale (la detrazione aggiuntiva). Se risulta evidente che il trasferimento monetario è necessario per garantire il riconoscimento di un beneficio di qualche ammontare ai lavoratori dipendenti con redditi molto bassi, per i quali un potenziamento della detrazione fiscale non poteva produrre effetti per problemi di incapienza, non è invece immediatamente comprensibile la ragione per cui è stata prevista un'ulteriore detrazione per reddito da lavoro in corrispondenza di redditi più elevati. Effetti equivalenti a quelli ottenibili con le due nuove misure avrebbero potuto essere realizzati attivando un trasferimento monetario disegnato in modo tale da replicare gli importi garantiti dal complesso delle due misure oppure prevedendo una detrazione su redditi da lavoro dipendente più ampia di quella attuale consentendone però l'utilizzabilità anche in caso di incapienza fiscale (imposta negativa).

Alcune considerazioni critiche possono essere avanzate sull'aumento dell'importo annuale del trasferimento monetario massimo da 960 a 1.200 euro in corrispondenza di redditi da lavoro dipendente tra 8.150 e 24.600 euro e del suo ampliamento a lavoratori con redditi da 24.600 a 28.000 euro. Innanzitutto, l'aumento dell'importo annuo acuisce la disparità di trattamento tra soggetti prima e dopo gli 8.150 euro, soglia di reddito da lavoro dipendente in corrispondenza della quale spetta l'importo massimo del beneficio. In secondo luogo, l'aumento del trasferimento monetario e l'allargamento fino a 28.000 euro rendono più ripido il suo *decalage* a parità di livello di reddito in cui il beneficio si annulla e questo comporta aliquote marginali più elevate e quindi effetti distorsivi sull'offerta di lavoro più marcati.

⁹ Al riguardo si vedano: Neri, A., Rondinelli, C. e Scoccianti, F. (2017), "Household spending out of a tax rebate: Italian "€80 tax bonus"", *Questioni di Economia e Finanza* n. 379, Banca d'Italia; Guiso, L. e Gagliarducci, S. (2015), "Gli 80 euro? Spesi al supermercato", <https://www.lavoce.info/archives/36685/gli-80-euro-spesi-al-supermercato/>; Guiso, L. e Gagliarducci, S. (2015), "Ma l'effetto sui consumi del bonus c'è stato", <https://www.lavoce.info/archives/37111/ma-leffetto-sui-consumi-del-bonus-ce-stato/>.

Infine una riflessione andrebbe fatta più in generale sul sistema *tax-benefit* nel suo complesso e sulla coesistenza di strumenti tra loro diversi che in alcuni casi si sovrappongono e in altri lasciano non tutelate alcune fasce di popolazione come visto nel precedente paragrafo.

Andrebbe considerata la possibilità di includere i benefici ottenibili dalle due misure previste con il decreto tra i redditi rientranti nel calcolo dell'ISEE (lo strumento in base al quale si determina l'eleggibilità per una serie di prestazioni e benefici) così come oggi in genere avviene per le prestazioni assistenziali e previdenziali. Il trasferimento monetario e l'ulteriore detrazione aumentano il reddito disponibile delle famiglie e di conseguenza se ne dovrebbe tenere conto nella componente reddituale dell'ISEE¹⁰, coerentemente con una modalità di valutazione della situazione economica dei nuclei familiari che faccia riferimento al reddito al netto della componente di tassazione.

Infine, l'intervento previsto e specificamente l'ampliamento del trasferimento monetario, che costituisce l'elemento permanente della misura, rende ancora più complessa una riforma organica e strutturale dell'Irpef, peraltro annunciata dal Governo. Considerato isolatamente esso accentua le disparità di trattamento fiscale tra soggetti con fonti di reddito e con caratteristiche familiari diverse e inasprisce l'irregolarità delle aliquote marginali. Per il 2020 questo aspetto è controbilanciato dall'introduzione dell'ulteriore detrazione. Il mantenimento di quest'ultima per gli anni successivi richiede risorse aggiuntive per 1,8 miliardi l'anno, oltre all'utilizzo completo del Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti.

¹⁰ Finora il *bonus* 80 euro non è stato considerato nella componente reddituale dell'ISEE perché, per come era stato inserito nel Testo unico delle imposte dirette, non veniva considerato come un trasferimento monetario che aumenta il reddito complessivo ma piuttosto come una componente della tassazione rientrando quindi solo a valle nel calcolo del reddito disponibile.