



Nota UIL in merito all' A.G. 88 - Schema di decreto legislativo recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi

Egregi onorevoli,

la UIL vuole ringraziare Codesta Commissione per la disponibilità ad accogliere una documentazione scritta da parte della nostra Organizzazione Sindacale.

L'Atto del Governo 88, oggetto di questa analisi, si inserisce nel più ampio contesto di attuazione della Legge delega di riforma fiscale (Legge 111/2023), rispetto alla quale la UIL ha già espresso la propria posizione, in una piattaforma unitaria con CGIL e CISL, a maggio di quest'anno nel ciclo di audizioni organizzato dalla Commissione Finanze (C.1038).

Lo schema di decreto legislativo in esame interviene, in particolare, a rimodulare le aliquote dell'imposta IRPEF riducendo il numero degli scaglioni di reddito da quattro a tre, modificando inoltre l'importo delle detrazioni sul reddito da lavoro fino ai 15.000 euro e agendo in tal modo anche sulla tax area dei lavoratori dipendenti, che sale a 8.500 euro come già per i redditi da pensione. Procede, inoltre, a ridurre di 260 euro le detrazioni su determinati oneri come normati dal TUIR per i redditi IRPEF al di sopra dei 50.000 euro. L'articolo 3 introduce inoltre delle disposizioni specificatamente tecniche per concedere alle regioni e ai comuni il tempo necessario a adeguarsi alla nuova normativa.

Per la UIL, le critiche avanzate rispetto all'impianto della Legge delega, che configura il sistema di principi e linee guida della riforma, permangono in merito al decreto attuativo in oggetto.

La nostra Organizzazione ha già espresso la propria contrarietà alla riduzione degli scaglioni IRPEF e la nostra posizione è ancora più netta alla luce del programma di governo di arrivare alla definizione di un'aliquota unica (*flat tax*) entro l'orizzonte di fine legislatura. Vogliamo ribadire che estendere i redditi assoggettati all'aliquota più bassa è un vantaggio soprattutto per i redditi più elevati e che

per tale motivo le piattaforme sindacali, anche unitarie, hanno sempre insistito per agire attraverso le detrazioni e la decontribuzione.

L'idea riscontrabile dal programma di Governo è quella di avvicinare le regole impositive per i lavoratori dipendenti e i pensionati a quelle stabilite per il lavoro autonomo, che a partire dalla fine del 2014 ha gradualmente goduto di un regime fiscale di vantaggio, fino alle ultime vicende normative della *flat tax incrementale* della Legge di Bilancio per il 2023.

Per la UIL, l'ordine di pensiero dev'essere esattamente inverso: è il lavoro autonomo che deve essere ricondotto alle regole ordinarie dell'IRPEF. In uno studio passato la UIL ha stimato che, a parità di reddito lordo, la differenza in termini di imposta netta tra un lavoratore dipendente o un pensionato e un lavoratore autonomo può arrivare fino all'800%, o fino a 27.000 euro di IRPEF versata in un anno.

La progressività del sistema certamente non si misura esclusivamente in base al numero di scaglioni, ma è innegabile che la *flat tax*, laddove è stata applicata, ha determinato effetti piatti, se non regressivi, ed è stata quasi sempre la scelta di ordinamenti ancora giovani dal punto di vista fiscale.

Non è corretto nemmeno promuoverla come stimolo alla crescita, in quanto a livello empirico non sono stati riscontrati effetti certi in nessun paese che ha deciso di adottarla.

La necessità di semplificare il nostro sistema di imposizione fiscale, condivisa anche dalla UIL, non si esplica attraverso la riduzione del numero di aliquote, peraltro costantemente scese a partire dall'introduzione dell'IRPEF nel 1974 senza che ciò contrastasse la crescente complessità e stratificazione del sistema, ma mediante un chiaro lavoro di riordino delle agevolazioni fiscali, a partire dall'allargamento della base imponibile per ricomprendere all'interno dell'IRPEF ordinaria tutta una serie di fonti di reddito originariamente previste ma assoggettate, con il tempo, a regimi speciali.

Come rappresentato nel Report annuale sulle spese fiscali 2022 del MEF, ad oggi sono ben 626 le voci afferenti alle spese fiscali, uno dei numeri più alti in Europa. Da strumento utile a favorire la progressività fiscale e l'equità orizzontale, quello delle *tax expenditures* si è consolidato con il tempo come il metodo più usato per proteggere interessi di parte, gruppi di pressione nonché come il mezzo di scambio politico, questo anche in virtù della complessità tecnica dell'argomento, capace di sfuggire più agevolmente all'arena del dibattito politico.

L'intervento contenuto nel decreto in merito alle detrazioni, già evocato nella Legge delega, ci appare non tanto come un perseguimento di questa esigenza di semplificazione, ma come un'operazione per finanziare la stessa modifica degli scaglioni. Sono risorse che possono essere reperite in altro modo, realizzando al contempo un obiettivo redistributivo e di riduzione delle disuguaglianze, mediante il già citato allargamento della base imponibile e incrementando la tassazione su tutte quelle fonti che oggi godono di cedolari, tassazioni separate, aliquote di favore, deduzioni dall'imponibile o che sono diminuite negli ultimi decenni.

Incrementare la tassazione sulle rendite, sui dividendi, sulle transazioni finanziarie sono i modi concreti attraverso cui si può restituire equità al fisco nel suo complesso; al contrario, ogni riforma o modifica dell'IRPEF che agisce senza influire su questi elementi si caratterizza nel determinare una redistribuzione interna che si limita solamente a spostare il problema.

In apparenza, l'incremento della detrazione sui redditi da lavoro a 1.955 euro e la riduzione di 260 euro su alcune detrazioni per i redditi oltre i 50.000 euro può sembrare un intervento redistributivo, ma per la UIL questa interpretazione è criticabile sotto diversi aspetti.

È necessario partire da un dato: l'IRPEF è diventata da parecchi anni un'imposta che va a colpire unicamente i lavoratori dipendenti e i pensionati, che ne determinano oltre il 95% del gettito. Le risorse giustamente destinate ai redditi medio bassi per abbassare l'aliquota al 23% e alzare la detrazione sul reddito da lavoro vengono però reperite andando a colpire sempre la categoria dei lavoratori dipendenti e pensionati, attraverso l'abbattimento della detrazione. Inoltre, la riduzione del prelievo viene finanziata scaricando il costo sulla fiscalità generale che, come evidenziato, viene sostenuta in gran parte dagli stessi lavoratori dipendenti e pensionati.

Escluse le spese sanitarie, si vanno a toccare tutti gli oneri con detrazione al 19% come previsti dall'articolo 15 del TUIR, inclusi quelli relativi al pagamento delle spese scolastiche, universitarie, del trasporto pubblico, ma anche quelli derivanti dalle spese funerarie o veterinarie, nonché da esigenze legate alla non-autosufficienza. Solleviamo peraltro, rispetto a queste ultime due categorie, delle forti ambiguità in merito alla loro ricomprensione nelle spese sanitarie, anche se la norma sembra molto chiara nell'escludere dalla decurtazione solamente le spese sanitarie indicate all'Articolo 15, comma 1, lettera c).

Vogliamo ricordare non solo come nella Legge delega fosse prevista, tra le altre, la salvaguardia delle detrazioni riguardanti l'istruzione o della disabilità, rispetto a cui questo schema di decreto sembra soffrire un vuoto di memoria, ma anche il fatto che le detrazioni funzionano non solo come

strumento redistributivo, ma anche come meccanismo finalizzato al contrasto di interesse per combattere l'evasione fiscale.

Evasione fiscale che non è oggetto di questo decreto ma di altri decreti attuativi presentati nella scorsa settimana, rispetto alla quale risulta necessario ribadire per la UIL come un serio e convinto contrasto alle pratiche evasive debba rappresentare la priorità assoluta in un paese dove si evadono 100 miliardi all'anno. Priorità disattesa da questo Governo, che corre sulla strada dell'adempimento collaborativo e del concordato preventivo biennale, in sintesi di condoni.

Risulta critico, alla luce di tutta una serie di norme che già penalizzeranno il contrasto all'evasione, agire anche sulle detrazioni. Nel momento in cui, con la sottrazione dei 260 euro, certe detrazioni diventano meno convenienti, il rischio è si determini un incentivo verso il "nero" e il pagamento senza fattura. Al tempo stesso, tra gli oneri inclusi nella decurtazione risultano le erogazioni liberali, una misura che rischia di disincentivare le donazioni verso tutte quelle piccole realtà del Terzo settore che molto spesso colmano le carenze da parte dello Stato, si pensi anche solo ai centri per persone con disabilità.

In virtù di questo ragionamento, l'idea che per le fasce più alte la riduzione al 23% sia compensata con i 260 euro in un gioco a somma zero non tiene in considerazione gli effetti indiretti, alcuni dei quali citati sopra, della decurtazione delle detrazioni.

Un passaggio logico che permette anche di evidenziare come la cifra dei 260 euro è stata probabilmente scelta in virtù del beneficio netto che si determina dai 30.000 euro circa in poi, corrispondente ad un aumento netto mensile di 20 euro che, moltiplicato per tredici mensilità, vale proprio 260 euro.

Al di sotto dei 30.000 euro, come risulta dalle nostre simulazioni, si passa da un incremento di circa 5 euro netti mensili per chi ha un reddito lordo di 20.000 euro agli 11 euro di chi ne guadagna 25.000. Appare quindi, come minimo, ambiziosa la pretesa che il discusso taglio dell'aliquota possa servire come stimolo alla domanda interna e ai consumi, a maggior ragione se raffrontato con il drammatico aumento inflazionistico dell'ultimo biennio e alla perdita del potere d'acquisto subita dalle famiglie. È evidente infatti che, anche se accompagnata dall'esonero contributivo/taglio del cuneo fiscale, la misura non arriva nemmeno vicino ad un recupero del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. E per quanto possa essere rivendicato come un provvedimento a favore delle classi di reddito più basse, è tangibile che a fronte di una spesa di oltre 4 miliardi il beneficio netto è estremamente ridotto.

Un altro aspetto che ci trova perplessi rispetto alle ambizioni dichiarate di un fisco semplice, stabile, certo è la validità della misura per il solo 2024, come già segnalato rispetto all'esonero contributivo. Considerato che le due misure insieme costano a bilancio ben 15 miliardi, e osservato che nei prossimi anni la dinamica del debito riprenderà ad aggredire le casse dello stato, e che la crescita del PIL degli ultimi anni difficilmente sarà riconfermata anche nel migliore degli scenari in cui il PNRR trova piena attuazione, ci chiediamo come questo Governo reperirà le risorse necessarie per riconfermare la misura e procedere verso il completamento della Legge delega.

Senza considerare, inoltre, come viene tra l'altro comunicato nello stesso schema di decreto, che i tempi sono strettissimi per un'entrata in vigore dal 1° gennaio 2024, e che i sostituti d'imposta si troveranno in difficoltà per adeguarsi in modo rapido alla normativa.

In sintesi, la UIL esprime parere fortemente negativo sullo schema di decreto, a conferma di quanto già espresso per la Legge delega. In una serie di provvedimenti che ci trovano nettamente contrari non riscontriamo quanto da noi espresso a più riprese e sollecitato dal Governo, che ribadiamo non ha mai veramente coinvolto i sindacati nel percorso di riforma.

Roma, 24/11/23