

dossier

XIX Legislatura

16 aprile 2024

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024

*Profili di interesse della
VI Commissione Finanze*

Doc. LVII, n. 2



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760 2233 - ✉ st_bilancio@camera.it - ✕ [@CD_bilancio](https://www.instagram.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 12/0/VI

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro 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.

FI0054.docx

INDICE

Premessa	3
1. Quadro di sintesi del Documento di economia e finanza 2024	5
2. Andamento delle entrate (<i>a cura del Servizio Bilancio dello Stato</i>)	9
3. Andamento del credito.....	11
4. Politiche di contrasto all'evasione fiscale	12
5. Il programma nazionale di Riforma: La riforma fiscale.....	16

PREMESSA

Il presente dossier fornisce una sintetica illustrazione dei contenuti del DEF 2024 di precipuo interesse della Commissione VI Finanze.

In particolare il documento è così articolato:

- 1) Quadro di sintesi del Documento di economia e finanza 2024;
- 2) Andamento delle entrate (a cura del Servizio Bilancio della Camera dei deputati);
- 3) Andamento del credito;
- 4) Contrasto all'evasione fiscale;
- 5) Il programma nazionale di Riforma: la riforma fiscale.

I contenuti del dossier sono estratti del dossier generale sul DEF 2024, al quale si rimanda per ogni approfondimento.

1. QUADRO DI SINTESI DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**. Esso traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita europeo (PSC)**.

Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. **Semestre europeo**.

Secondo quanto stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il DEF è **trasmesso alle Camere** entro il **10 aprile** di ogni anno, affinché queste si esprimano sugli obiettivi e sulle strategie di politica economica in esso indicati per il triennio di riferimento.

Le **Camere** si esprimono sul DEF attraverso la votazione di **atti di indirizzo** (risoluzioni) in tempo utile per l'**invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**, del **Programma di Stabilità** e del **Programma Nazionale di Riforma**, rispettivamente I e III Sezione del DEF.

Il DEF 2024 espone nella **Sezione I “Programma di stabilità”** l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno **2023** e le **previsioni tendenziali per il 2024 e per il triennio successivo**.

Il quadro macroeconomico tendenziale presentato nel DEF 2024 è stato **validato** dall'UPB il **10 aprile 2024** (*cf. il box in fondo al capitolo*).

Riguardo al quadro programmatico, il Governo ha annunciato che **gli obiettivi di politica economica dei prossimi anni saranno definiti nel Piano strutturale di bilancio di medio periodo**, in conformità di quanto previsto dalle nuove regole europee, attualmente oggetto delle proposte di riforma della *governance* economica europea.

Quadro macroeconomico tendenziale

Lo **scenario a legislazione vigente** esposto nel DEF 2024 riflette un quadro economico ancora condizionato dall'**incertezza** dovuta alle **tensioni geopolitiche**, che restano elevate, ma orientato verso una **fase di graduale rafforzamento della crescita**.

Il DEF sottolinea come l'economia italiana nel corso del 2023 abbia dimostrato una **resilienza** superiore alle attese, nonostante un quadro macroeconomico connotato da instabilità politica, elevata inflazione e da un ciclo restrittivo di politica monetaria, registrando un incremento del PIL dello **0,9%**, in decelerazione rispetto al 2022, ma **superiore** a quello della **media dell'area euro** (+0,4%).

Sulla base dei più recenti andamenti congiunturali, la crescita tendenziale del **PIL per il 2024** è attesa all'**1,0 per cento**, con una marginale revisione al ribasso di 0,2 punti percentuali rispetto allo scenario programmatico esposto nella NADEF del settembre scorso (+1,2 per cento).

Sebbene infatti lo scenario di crescita dell'economia mondiale e le condizioni finanziarie siano lievemente più favorevoli rispetto al quadro su cui si basava la NADEF, i rischi di natura geopolitica e ambientale restano, secondo il DEF, assai elevati.

Tabella 1 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL 2024-2027

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NADEF 2023- Programmatico settembre 2023			DEF 2024 aprile 2024			
		2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
PIL	0,9	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9

La nuova proiezione macroeconomica tendenziale per il 2024 si caratterizza altresì per un **tasso di inflazione significativamente inferiore** a quanto previsto nella NADEF 2023.

In particolare, la previsione di inflazione del DEF 2024 stima, per l'**indice nazionale dei prezzi al consumo (NIC)**, un **aumento all'1,1 per cento nel 2024**, a fronte del 2,5 per cento ipotizzato nella NADEF, principalmente per via degli effetti della discesa dei prezzi dell'energia e dei prodotti intermedi.

La domanda interna, dunque, nel complesso, risulterebbe tuttavia leggermente **meno dinamica** rispetto all'anno precedente, condizionata ancora dalle rigide condizioni di **accesso al credito** presenti sul mercato, sebbene queste ultime appaiano destinate a migliorare gradualmente.

L'**intenzione** segnalata dalla BCE di procedere con gradualità a una **riduzione dei tassi di interesse nel corso dell'anno** sembra aver già orientato le strategie del sistema bancario.

Guardando all'intero periodo di riferimento delle previsioni economiche, si prospetta una crescita del PIL **per il 2025 all'1,2 per cento**. Si tratta di un livello di crescita più sostenuto rispetto al 2024, ma **al ribasso** rispetto all'1,4 per cento previsto nella NADEF.

La nuova stima si fonda, principalmente, su due macro-variabili: la capacità di ripresa dell'economia italiana e della sua **domanda interna**; la tenuta del **settore estero** in relazione all'evoluzione del contesto internazionale.

Per i due anni successivi, la previsione di crescita è posta all'**1,1 per cento** per il 2026 e allo **0,9 per cento** per il 2027.

Nel complesso, le nuove previsioni economiche tendenziali sono indicate nel DEF come **prudenziali**, in **considerazione** di un **quadro internazionale** tendenzialmente improntato al **miglioramento** – con condizioni finanziarie più

favorevoli e la ripresa del commercio internazionale – ma **sogetto a rischi particolarmente elevati**, specialmente di natura geopolitica.

La tabella che segue riporta il dettaglio della previsione con riferimento ai **principali indicatori** del quadro macroeconomico tendenziale esposto nel DEF 2024, a raffronto con i dati del consuntivo del 2023.

Tabella 2 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2023	2024	2025	2026	2027
PIL	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9
Importazioni	-0,5	2,1	4,2	3,8	2,6
Spesa delle famiglie e I.S.P.	1,2	0,7	1,2	1,1	1,1
Spesa delle P.A.	1,2	1,3	0,5	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	4,7	1,7	1,7	2,6	1,0
Esportazioni	0,2	2,0	4,2	3,6	2,6
Deflatore del PIL	5,3	2,6	2,3	1,9	1,8
Deflatore dei consumi	5,2	1,6	1,9	1,9	1,8
Occupazione (ULA)	2,2	0,8	1,0	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	7,7	7,1	7,0	6,9	6,8
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	<i>2.085,4</i>	<i>2.162,7</i>	<i>2.238,2</i>	<i>2.305,9</i>	<i>2.367,6</i>

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità, Tavole I.1, II.3.A, II.3.B, II.3.C, pag. 19 e 65-66.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, il Documento sottolinea i **risultati positivi registrati nel 2023**, pur evidenziando che **non** sono ancora stati recuperati i **livelli precedenti alla pandemia** e che la produttività del lavoro, misurata come rapporto tra PIL e ore lavorate, ha continuato a diminuire, contraendosi dell'1,6 per cento rispetto al 2022.

Il DEF sottolinea come l'**occupazione** e la **disoccupazione** sono **attese, rispettivamente, in aumento e in diminuzione** nell'intero periodo analizzato. In particolare, il tasso di **disoccupazione**, pari al 7,1 per cento nel 2024 scenderà al 6,8 per cento nel 2027.

Finanza pubblica tendenziale

Secondo le stime provvisorie diffuse dall'Istat lo scorso 5 aprile, riportate nel DEF 2024, l'incidenza **dell'indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL si è attestata al **7,2 per cento nel 2023**.

Il deficit è risultato superiore di 1,9 punti percentuali rispetto all'obiettivo programmatico fissato nel precedente documento di programmazione (NADEF 2023 di settembre), in ragione, si spiega nel DEF, dei maggiori costi relativi al *Superbonus* (1,9 per cento del PIL) rilevati dall'Istat in sede di compilazione del conto delle amministrazioni pubbliche, e per Transizione 4.0 (circa lo 0,2 per cento del PIL).

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente fissa l'**indebitamento netto della PA per il 2024 al 4,3 per cento del PIL**, in linea

con le previsioni contenute nella NADEF e in netta diminuzione rispetto al consuntivo dello scorso anno (7,2 per cento).

La previsione per il quadriennio 2024-2027 indica un progressivo rientro dell'indebitamento netto sul PIL lungo tutto l'orizzonte di previsione.

Negli anni successivi, infatti, il **deficit** è previsto in continua riduzione, al **3,7 per cento nel 2025**, al **3,0 per cento nel 2026** e, quindi, al **2,2 per cento nel 2027**.

Nel 2024 la **spesa per interessi** è prevista crescere al 3,9 per cento del PIL rispetto al 3,8 del 2023, in primo luogo per via della necessità di finanziare un più elevato fabbisogno del settore statale, che determina quindi maggiori volumi in emissione. Nel triennio dal 2025 al 2027, pertanto, la spesa per interessi continua a crescere marginalmente, mantenendosi in media al 4,2 per cento del PIL.

Per quanto riguarda il **debito pubblico**, per il 2023, i primi dati ufficiali indicano che il rapporto debito/PIL è **sceso al 137,3 per cento**, in calo di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Rispetto al massimo storico registrato nel 2020 (154,9 per cento), la riduzione cumulata nei tre anni successivi è stata dunque pari a 17,6 punti percentuali.

Tabella 3 - I saldi di finanza pubblica

(In % del PIL)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2023	2024	2025	2026	2027
SALDO PRIMARIO DELLA P.A. <i>(indebitamento – spesa per interessi)</i>	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2
Interessi Passivi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. - TENDENZIALE	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
DEBITO DELLA P.A. tendenziale - % del PIL	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6

Nel DEF si sottolinea che la tendenza alla crescita del debito si ferma nel 2026, sulla base delle stime aggiornate, per poi intraprendere un percorso di riduzione dal 2027. A partire dal 2028, con il venir meno degli effetti di cassa legati al *Superbonus* e a seguito del miglioramento di bilancio conseguente all'adozione delle nuove regole, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere rapidamente.

2. ANDAMENTO DELLE ENTRATE (a cura del Servizio Bilancio dello Stato)

Dai dati di consuntivo per il 2023, le **entrate totali** delle amministrazioni pubbliche sono risultate pari a circa 996,6 miliardi, in aumento di circa 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente (un incremento in valore assoluto di circa 60 miliardi). In rapporto al Pil si registra un lieve incremento dal 47,7 per cento del 2022 al 47,8 per cento del 2023.

In particolare, le **entrate tributarie** aumentano, in valore assoluto, di circa 44,9 miliardi di euro (da 572,2 miliardi del 2022 a 617,1 miliardi nel 2023). Concorrono a tale incremento tutti i principali aggregati (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale).

In rapporto al Pil, il valore si attesta al 29,6 per cento (rispetto al 29,2 per cento del 2022).

Nel dettaglio, come evidenziato dal comunicato ISTAT di marzo¹, le entrate correnti hanno registrato un aumento del 5,8%, attestandosi al 46,6 per cento del Pil. In particolare, le imposte dirette sono cresciute del 10,2 per cento, principalmente per l'aumento dell'IRPEF e dell'IRES. In aumento anche le sostitutive sugli interessi e sui redditi da capitale e le ritenute sugli utili distribuiti dalle società.

A questo riguardo va sottolineato che **rispetto alle stime per l'anno 2023 contenute nella NTI**, i dati del DEF 2024 rilevano un aumento delle **entrate tributarie** di circa 15 miliardi. In particolare, le imposte dirette aumentano di 10.807 milioni di euro e le imposte indirette di 4.171 milioni, mentre sono sostanzialmente in linea con le previsioni le imposte in conto capitale (-14 milioni). In proposito il Documento precisa che, con riguardo ai singoli aggregati (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, presentano uno scostamento positivo rispetto a quanto previsto le voci classificate nel Bilancio dello Stato (+6.716 milioni) ed Enti territoriali (+1.273 milioni). Le Poste correttive (tra le quali vi sono i rimborsi, le compensazioni e i risultati dell'attività da accertamento e controllo), che nettizzano le entrate tributarie, sono risultate pari a -34.730 milioni inferiori alle attese (-41.705 milioni) determinando un effetto positivo di 6.975 milioni.

Nel dettaglio, a consuntivo, il miglioramento delle entrate del Bilancio dello Stato è ascrivibile al maggior gettito registrato dalle imposte dirette per effetto, in particolare, dei maggiori introiti delle imposte versate in autoliquidazione IRPEF e IRES. Le entrate degli enti territoriali sono superiori di 1.273 milioni rispetto alle previsioni, quasi esclusivamente per effetto del maggior gettito versato in autoliquidazione Irap (+1.193). Lo scostamento positivo relativo alle voci delle Poste correttive (+6.975 milioni) risulta ascrivibile per 4,5 miliardi alle maggiori entrate derivanti dalle attività di accertamento e controllo rispetto a quanto previsto.

¹ Pil e Indebitamento delle AP – Anni 2021-2023

Un andamento crescente viene riscontrato anche rispetto alle entrate per **contributi sociali** che hanno fatto registrare, nel 2023, un incremento di circa il 3 per cento rispetto al 2022 (269,2 miliardi di euro rispetto a 261,4 miliardi del 2022).

Rispetto alle stime per l'anno 2023 contenute nella NTI, il DEF evidenzia come le entrate contributive siano risultate inferiori rispetto alle previsioni contenute nella NTI per 965 milioni, dei quali 917 milioni ascrivibili ai contributi sociali effettivi e 48 milioni ai contributi sociali figurativi. Tale risultato sconta, fra l'altro, gli effetti della contabilizzazione sull'anno 2024 dell'anticipo dell'erogazione della indennità di vacanza contrattuale per il personale delle Amministrazioni Statali disposto dal decreto-legge 145 del 2023, scontato, nelle previsioni della NTI, sull'anno 2023 (si veda, in proposito, il paragrafo concernente la spesa per redditi da lavoro dipendente) nonché lo slittamento del rinnovo di alcuni contratti del pubblico impiego.

Con riferimento al comparto delle **imposte indirette** (+5,4 per cento rispetto al 2022), l'ISTAT afferma che sono stati registrati aumenti significativi dell'imposta sull'energia elettrica, dopo la riattivazione degli oneri di sistema e delle accise, e di quella sugli oli minerali e derivati.

Le **imposte in conto capitale**, risultate pari a 1.608 milioni nel 2023, registrano una riduzione di 99 milioni rispetto al 2022.

In rapporto al Pil, l'aggregato evidenzia una ridotta incidenza (0,1 per cento) che rimane invariata nel 2023 rispetto al 2022.

Un incremento significativo si registra per le **altre entrate in conto capitale** che passano da 15.431 milioni nel 2022 a 22.341 milioni nel 2023. L'ISTAT sottolinea come la crescita delle entrate in conto capitale (+39,7 per cento) sia dovuto principalmente all'incremento della suddetta componente attribuibile, in particolare, ai contributi agli investimenti provenienti dall'Unione europea relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La **pressione fiscale** complessiva è risultata pari al 42,5 per cento, invariata rispetto all'anno precedente, per effetto, come precisato dall'ISTAT, di una crescita del Pil a prezzi correnti (+6,2%) pari a quella delle entrate fiscali e contributive (+6,3%).

3. ANDAMENTO DEL CREDITO

Nel **corso del 2023**, l'andamento del credito ha **subito gli effetti di una politica monetaria restrittiva**, ma si sono iniziati a vedere segnali di stabilizzazione negli ultimi mesi.

Nonostante la lieve contrazione nei prestiti alle famiglie, c'è stato un rallentamento nella riduzione dei prestiti alle imprese.

La **qualità degli attivi bancari è rimasta elevata**, suggerendo una possibile maggiore disponibilità delle banche ad accogliere un aumento della domanda di credito da parte delle imprese.

Da inizio quarto trimestre del 2022, **i prestiti al settore privato** non finanziario **hanno registrato una contrazione**, con una riduzione annuale del 3,3% a gennaio 2024. I prestiti alle famiglie consumatrici **hanno mostrato una flessione dello 0,9%** dal loro picco storico nel novembre 2022, con i mutui in calo e il credito al consumo in aumento.

I **prestiti alle imprese** hanno registrato un calo più significativo, ma con segnali di rallentamento (dal -8,3 per cento a/a di settembre 2023 al -5,1 per cento dello scorso gennaio).

La **qualità del credito alle imprese è migliorata**, con una riduzione dei prestiti deteriorati e delle sofferenze, indicando una buona condizione patrimoniale delle banche. Concentrando l'attenzione solo sulle sofferenze (circa il 40 per cento dei prestiti deteriorati), per imprese e famiglie il dato di gennaio (2,3 per cento) è prossimo al valore minimo in serie storica (2,2 per cento).

Pr quanto riguarda le passività delle banche, nonostante la contrazione dei depositi iniziata nell'agosto 2022, la seconda metà dell'anno ha visto una stabilizzazione dei livelli, pur registrandosi cali tendenziali.

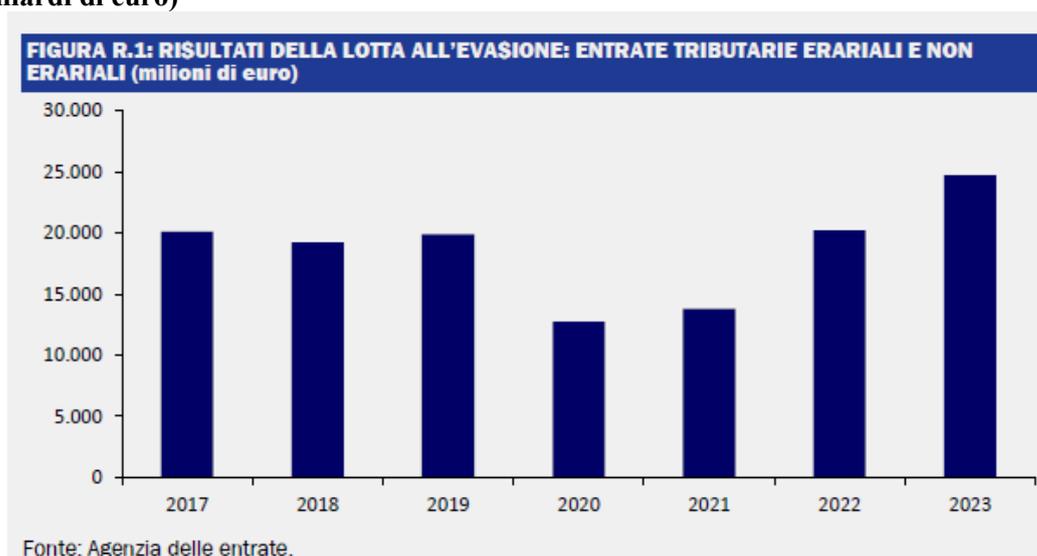
La Banca Centrale Europea ha segnalato l'intenzione di ridurre gradualmente i tassi di interesse, influenzando le strategie bancarie verso una rimodulazione al ribasso dei tassi sui nuovi prestiti.

Infine, i **criteri di concessione dei prestiti** si sono stabilizzati nel quarto trimestre del 2023, con aspettative di una leggera crescita della domanda di prestiti da parte delle imprese nel primo trimestre del 2024, favorita dall'allentamento dei criteri di concessioni dei prestiti rivolti a questo segmento di mercato, mentre si rileva un contestuale inasprimento dei medesimi criteri riguardo alle famiglie. Ciò nonostante la domanda delle famiglie dovrebbe rimanere invariata.

4. POLITICHE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

In materia di attività di **contrasto all'evasione fiscale**, il Governo rileva che il risultato raggiunto nel 2023 rappresenta il valore più elevato degli ultimi anni in termini di recupero di gettito, con riferimento all'attività **dell'Agenzia delle entrate**. Sono stati riscossi complessivamente **24,7 miliardi**, di cui 19,6 miliardi derivanti dalle attività di promozione della *compliance* (propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti) e di controllo ordinaria, e 5,1 miliardi relativi a incassi da misure straordinarie. In particolare, i risultati dell'attività ordinaria si ripartiscono in 11,6 miliardi derivanti dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, 3,8 miliardi da cartelle di pagamento affidate ad Agenzia delle entrate-Riscossione e circa 4,2 miliardi dal risultato dell'attività di promozione della *compliance*. Gli incassi da misure straordinarie si ripartiscono in 4,3 miliardi da rottamazione delle cartelle, 586 milioni da definizione delle liti pendenti e 245 milioni dall'applicazione di misure di definizione agevolata, cd. 'pace fiscale'.

Figura 1 - Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali (in miliardi di euro)



Con riferimento, invece, alle stime dell'**evasione fiscale e contributiva**, pubblicate nella [Relazione](#) sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Aggiornamenti per gli anni 2016-2021, si evidenzia una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance*, confermando l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti, con una riduzione dell'evasione fiscale e contributiva di 24,1 miliardi nel 2021 rispetto al livello di quasi 107,8 miliardi nel 2016, di cui 23,6 miliardi relativi alle sole entrate tributarie. Nel **2021**, viene rilevato nella Relazione, il *tax gap* complessivo (misurazione del divario - *gap* - tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto

adempimento degli obblighi tributari e contributivi) **si attesta a 83,6 miliardi**, di cui circa 73,2 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive, con una diminuzione di 2,7 miliardi (-3,1 per cento) rispetto al 2020, di cui 2,2 miliardi sono relativi all'evasione fiscale (-2,9 per cento rispetto al 2020) e 0,5 miliardi all'evasione contributiva (-4,3 per cento rispetto al 2020). L'aumento del *gap* IRPEF di circa 2,1 miliardi di euro, di cui 0,1 miliardi per i lavoratori dipendenti irregolari e quasi 2 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese, si contrappone alla riduzione del *gap* IVA (-3,9 miliardi), del *gap* da locazioni (-336 milioni) e del *gap* IMU (-135 milioni); parallelamente, si registra una sostanziale stabilità del *gap* in livelli per l'IRES (+33 milioni), l'IRAP (+86 milioni) e le accise (+31 milioni).

Lo stesso andamento positivo risulta confermato dalla **propensione al *gap*** delle entrate tributarie (ovvero l'indicatore costruito come rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e l'ammontare complessivo del gettito teorico o potenziale). **La propensione all'evasione si è ridotta di 5,7 punti percentuali**, passando dal 21,0 per cento nel 2016 al 15,3 per cento nel 2021. Anche in questo caso, il miglioramento della *tax compliance* più consistente si registra per l'IVA, per la quale la propensione all'evasione si riduce di 12,3 punti percentuali, passando dal 26,2 per cento nel 2016 al 13,8 per cento nel 2021. Il miglioramento della *compliance* IVA - osserva il Governo - è confermato anche dalla stima della Commissione europea, secondo la quale la propensione all'evasione IVA passa dal 26,7 per cento nel 2016 al 10,8 per cento nel 2021. Viene, tuttavia, evidenziato che nonostante il notevole miglioramento degli anni recenti, a livello comparativo, il *gap* IVA in Italia risulta comunque al quinto posto nella classifica degli Stati membri a più alta evasione, dopo Romania, Malta, Grecia e Lituania.

Il Governo pone, altresì, in evidenza che i risultati raggiunti nel 2021 sono molto confortanti in vista degli obiettivi di riduzione del *tax gap* previsti dal PNRR., nell'ambito delle misure correlate alla 'Riforma dell'Amministrazione fiscale'. Questi obiettivi prevedono che **la propensione all'evasione** (relativa al complesso delle imposte con l'esclusione delle imposte immobiliari e delle accise) **si riduca nel 2024 del 15 per cento rispetto al valore di riferimento nel 2019** (Missione 1, Componente 1 del PNRR, Target M1C1-121), **ossia al 15,7 per cento**. È previsto uno *step* intermedio (Target M1C1-116) nel 2023, con un *target* di riduzione del 5,0 per cento rispetto al valore di riferimento del 2019, ossia pari al 17,6 per cento. Nel testo si osserva che gli ultimi dati pubblicati nell'Aggiornamento, collocano la stima al 15,2 per cento nel 2021, con una riduzione del 17,8 per cento rispetto all'indicatore base del 2019 (18,5 per cento). Alla luce di questi risultati, i due obiettivi del PNRR sarebbero, quindi, già raggiunti.

Nel testo si rappresenta inoltre che **l'azione di contrasto all'evasione fiscale è tra gli obiettivi principali della legge delega al Governo per la riforma**

fiscale. Si osserva che la legge delega mira a consolidare e rafforzare alcuni strumenti già esistenti e introdurre di nuovi per definire ed attuare azioni mirate di intervento, che potranno contribuire con maggiore efficacia alla riduzione del *tax gap*. Per potenziare le analisi del rischio, la delega, infatti, prevede la completa interoperabilità delle banche dati, la piena utilizzazione dei dati del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina unionale sulla tutela dei dati personali. Inoltre, il nuovo concordato preventivo, secondo il Governo, consentirà all'Amministrazione finanziaria di formulare una proposta per la definizione biennale del reddito derivante dall'esercizio d'impresa o dall'esercizio di arti e professioni e del valore della produzione netta, rilevanti, rispettivamente, ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive. La proposta di concordato è elaborata dall'Agenzia delle entrate, in coerenza con i dati dichiarati dal contribuente e comunque nel rispetto della sua capacità contributiva, sulla base di una metodologia che valorizza le informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, limitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi.

Infine, il Governo precisa che prevede non solo di **destinare le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo**, secondo la consueta metodologia già in vigore, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, ma anche di destinare al **Fondo per l'attuazione della delega fiscale** (articolo 62, comma 1, del decreto legislativo del 27 dicembre 2023, n. 209). le maggiori entrate erariali, per il biennio 2024-2025, derivanti dall'introduzione della disciplina del concordato preventivo biennale, nella misura determinata sulla base del monitoraggio effettuato dal Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate (articolo 40, comma 3, del decreto legislativo del 12 febbraio 2024, n. 13).

Con riferimento infine **ai dati presentati nella sezione II del DEF**, che riprendono quanto già indicato nella NADEF 2023, **e riferiti alla variazione della compliance nel 2023**, in ragione della valutazione per l'anno 2023 delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, avendo come anno di riferimento il 2020, essa è risultata pari a 0 essendo stati già utilizzati, a copertura delle manovre di finanza pubblica, 1,2 miliardi di euro stimati *ex ante* come miglioramento della *compliance* a seguito delle misure normative introdotte nel 2020 con riguardo all'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, alle disposizioni di prevenzione delle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti e al contrasto alle frodi IVA sulle auto.

A fronte di un miglioramento della *compliance* di 235 milioni di euro il saldo **risulta negativo per circa un miliardo di euro** e quindi **non sono rispettate le condizioni previste dalla disciplina vigente per assegnare risorse al Fondo**.

Si ricorda che sotto il profilo del miglioramento della *tax compliance* e, in particolare, al fine di stabilire una connessione tra i risultati derivanti dal contrasto

dell'evasione fiscale e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, ai sensi dell'articolo 10-bis. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dell'articolo 1, commi 2-6, della legge 30 dicembre, n. 178, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, il Governo è tenuto a indicare le maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e che – nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo. Le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo sono riportate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”. La valutazione per l'anno 2023 fa riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2020.

Si ricorda altresì che la disciplina vigente prevede **due condizioni necessarie** per determinare le risorse da destinare al Fondo. La **prima condizione**, prevista nell'articolo 1, comma 4, della Legge 30 dicembre, n. 178, si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti” mentre la seconda condizione, prevista nel comma 5, concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La prima condizione prevede, principalmente, che le maggiori entrate sono considerate permanenti **se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione**, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulti non negativa.

La **seconda condizione** prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo.

5. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA: LA RIFORMA FISCALE

L'articolazione del programma nazionale di riforma

La **sezione III** contiene il **Programma nazionale di riforma**.

Esso è articolato in cinque capitoli, dopo una breve premessa (capitolo I). Il capitolo II dà conto dello scenario macroeconomico, con particolare riferimento all'impatto delle misure del PNRR sul PIL italiano; il Capitolo III contiene le risposte di *policy* alle principali sfide economiche occupazionali e sociali. Il paragrafo 5, per quanto di interesse della Commissione, descrive la riforma fiscale in atto. Il Capitolo IV dà conto del percorso dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, il Capitolo V individua i nessi di complementarità tra le priorità sostenute dai fondi di coesione e il PNRR, mentre il capitolo VI dà conto del ruolo dei portatori d'interessi nella definizione e nell'attuazione del PNRR.

Nel documento si dà preliminarmente conto del fatto che l'Italia ha rafforzato i propri sforzi per attuare il percorso di riforme intrapreso.

Il Governo ricorda come l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come modificato, continui a rappresentare una pietra angolare per il processo di riforma del Paese, sia in ragione del volume di investimenti previsti e dell'impatto macroeconomico che ne deriva, sia per la capacità di creare sinergie tra le diverse amministrazioni e di incanalare le risorse nazionali ed europee verso un unico programma di riforma.

In ragione delle modifiche introdotte il Governo, prevede che il PNRR determinerà un incremento del 3,4 per cento del PIL rispetto allo scenario base nel 2026, l'attuazione del PNRR. In linea con quanto precedentemente stimato, si prevede che le riforme introdotte in attuazione del PNRR avranno un impatto potenziale nel lungo termine, che permetterà un incremento del PIL del 5,6 per cento nel 2030 e di circa il 10 per cento nel lungo periodo.

La riforma fiscale

Il Documento di economia e finanza, nella parte III al n.5, ricorda che nel 2023, il Consiglio dell'Unione europea ha esortato l'Italia a proseguire e implementare correttamente la riforma fiscale, introdotta con la [legge delega n. 111 del 2023](#).

La riforma si propone di ridurre la complessità del sistema, creare un quadro normativo e regolamentare certo, semplice e trasparente, definire di un sistema fiscale favorevole alla crescita economica e al sostegno dell'offerta di lavoro e degli investimenti. Si tratta di un intervento strutturale che mira altresì a rendere il sistema fiscale italiano meno complesso e incentivare la *compliance* fiscale.

Il Governo rammenta anzitutto che uno degli aspetti centrali della riforma è la prima fase della riforma dell'IRPEF, attuata con il [decreto legislativo n. 216 del 2023](#), che in primo luogo prevede la riduzione del numero di scaglioni di reddito

e delle relative aliquote. Questa misura, attuata per l'anno 2024, secondo l'esecutivo **mira a diminuire il carico fiscale per circa 25 milioni di contribuenti**, allo scopo di generare beneficio diretto per il potere d'acquisto delle famiglie e dei lavoratori, contribuendo così a mitigare le tensioni inflattive. Con la riduzione dei contributi sociali per i lavoratori a reddito medio-basso e le agevolazioni sui *fringe benefits*, operata per effetto della legge di Bilancio per il 2024, il Governo nel DEF chiarisce che si intende generare un **beneficio complessivo di quasi mille euro annui per circa 30 milioni di lavoratori**.

Per incentivare le assunzioni, il Governo ricorda l'introduzione (articolo 4 del decreto legislativo n. 216 sopra richiamato) di una deduzione dal reddito imponibile per il costo del lavoro dei nuovi assunti a tempo indeterminato. Secondo l'esecutivo, tale misura dovrebbe interessare circa **380 mila imprese**.

Al fine di ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, sono state adottate le prime disposizioni per introdurre nuove modalità nei rapporti tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria.

Il Governo rammenta tra di esse il potenziamento dell'istituto dell'adempimento collaborativo (*cooperative compliance*, di cui al [D.Lgs. 221 del 2023](#)) per i contribuenti di maggiori dimensioni e l'introduzione di un [concordato preventivo biennale \(D.Lgs. n. 13 del 2024\)](#) rivolto alle imprese meno strutturate e ai professionisti, che l'esecutivo preannuncia verrà **precisato in modo puntuale dalla normativa secondaria di attuazione**.

Al riguardo il Governo sottolinea che gli strumenti di promozione della *compliance* volontaria sono volti a migliorare l'efficacia delle strategie di controllo, favorite dall'utilizzo dei dati provenienti dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, di quelli contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari e di quelli derivanti dall'interoperabilità delle banche dati, nonché del crescente utilizzo di tecniche basate su soluzioni di intelligenza artificiale.

Viene altresì ricordata la riforma dello Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212 del 2000, modificata dal [D.Lgs. n. 219 del 2023](#)) e la razionalizzazione e armonizzazione degli adempimenti dichiarativi ([decreto legislativo n. 1 del 2024](#)).

L'esecutivo sottolinea che il percorso di riforma è accompagnato da una serie di investimenti previsti nel PNRR, volti a consentire l'utilizzo massiccio delle tecnologie digitali, a incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali e potenziare le risorse necessarie allo svolgimento di tali attività. Nel merito, segnala che - a fronte della predisposizione delle opportune infrastrutture digitali - sono stati raggiunti i seguenti risultati, che hanno consentito il pieno conseguimento, e in alcuni casi il superamento, degli obiettivi preventivati in relazione a:

- i) la disposizione di oltre 2,4 milioni di dichiarazioni IVA precompilate;
- ii) l'invio di 3,2 milioni di lettere di conformità;
- iii) un aumento del gettito fiscale generato dalle lettere di conformità, pari a 3,9 miliardi di euro.

Segnala infine, che è in fase di approvazione il decreto attuativo volto a modificare i meccanismi sanzionatori che intende tra l'altro favorire una maggiore integrazione tra sanzioni amministrative e penali e ad allineare il nostro Paese a quanto riscontrato in media a livello europeo, **ridimensionando gli importi delle sanzioni amministrative al di sotto del 60 per cento del debito fiscale dei contribuenti inadempienti** ([Atto del Governo n. 144](#)).

Il Governo evidenzia che tali riforme e investimenti intendono contribuire al **consolidamento della dinamica di riduzione dell'evasione fiscale**, favorendo il **raggiungimento degli obiettivi fissati per la fine del 2025 e la metà del 2026** (che prevedono una **riduzione della propensione all'evasione rispetto al 2019 rispettivamente del 5 per cento per cento nel 2023 e del 15 per cento nel 2024**). Secondo quanto pubblicato nell'Aggiornamento alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, la propensione all'evasione nell'anno d'imposta 2021 si è ridotta del 17,8 per cento rispetto al 2019.

Il DEF inoltre rammenta che con il decreto legislativo sulla fiscalità internazionale ([D.Lgs. n. 209 del 2023](#)) è stata aggiornata la disciplina della residenza delle persone fisiche, delle società e degli enti diversi dalle società ed è stata introdotta nell'ordinamento nazionale la *global minimum tax*, in vigore dal 1° gennaio 2024, mediante il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523. L'esecutivo si attende che tale misura, disincentivando gli investimenti in Paesi con bassa tassazione, favorisca tra l'altro la rilocalizzazione delle imprese nel Paese, generando un **impatto in termini di recupero di gettito**. Il medesimo decreto ha modificato altresì regime speciale a favore dei lavoratori che rientrano in Italia.

Con riferimento infine al **contenzioso tributario**, l'esecutivo rammenta l'introduzione di norme destinate, tra l'altro, a rafforzare la struttura e la dotazione della giustizia tributaria, attraverso la costituzione – nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze – di un Dipartimento *ad hoc*, nonché ad incrementare il numero dei magistrati tributari, attraverso la previsione di un concorso da svolgersi con modalità semplificate.

In tema di procedure del contenzioso tributario, al fine di contenere la durata dei processi, il Governo evidenzia come, in attuazione della delega, siano state disposte misure quali l'abolizione della mediazione obbligatoria ([Decreto legislativo n. 220 del 2023](#)) e la possibilità di ricorrere alla conciliazione giudiziaria anche per i giudizi pendenti in Cassazione. Ricorda infine le misure volte a promuovere la digitalizzazione e telematizzazione del processo tributario.

Per rafforzare gli strumenti di tutela all'interno del processo è stato introdotto l'appello cautelare e sono state introdotte anche ulteriori disposizioni in materia di litisconsorzio necessario e di divieto di nova in appello, demandando in ogni caso a specifiche norme tecniche, da adottarsi sentito il Consiglio di Presidenza

della Giustizia Tributaria e gli ordini professionali, la **disciplina degli adempimenti e degli aspetti tecnici di dettaglio.**