



COMMISSIONI RIUNITE
5^a (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)
SENATO DELLA REPUBBLICA E
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)
CAMERA DEI DEPUTATI

*Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine
2025-2029*

(Doc. CCXXXII, n. 1)

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 3 ottobre 2024

INDICE

	Pag.
1. Premessa.....	3
2. L'andamento della pressione fiscale nel corso del 2023 e le previsioni per il quadriennio 2025-2029	4
4. Proposte fiscali	5
6. Conclusioni	6

1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, "CNDCEC") desidera innanzitutto rivolgere a codeste ecc.me Commissioni parlamentari riunite il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare le proprie osservazioni e valutazioni in merito al "*Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine 2025-2029*" (d'ora in avanti, "PSBMT").

Il PSBMT, che è oggi alla Vostra attenzione, è il primo documento elaborato nell'ambito delle nuove regole europee che hanno innovato profondamente il patto di stabilità e crescita utilizzato dall'Unione europea per la verifica periodica annuale del rispetto dei parametri di Maastricht, che, come è noto fissano, sin dall'origine, il rapporto tra il deficit di bilancio e il Prodotto interno lordo (Pil) al 3% e il rapporto tra il debito e il Pil al 60%.

Un'importante innovazione che avviene in un particolare momento di transizione, con il venir meno della clausola di salvaguardia generale (GEC) e l'attivazione della Procedura per Deficit Eccessivo (PDE) che vede coinvolto anche il nostro paese mentre è in atto l'insediamento della nuova Commissione europea. Le nuove regole impattano in maniera significativa sul percorso di aggiustamento della finanza pubblica oltre che sull'impostazione generale della politica economica nazionale ed europea.

La già riconosciuta maggiore complessità del nuovo sistema di regole, dovuta anche alla difficoltà con cui si è giunti al compromesso finale tra i 27 paesi membri dell'Ue, se da un lato ha favorito l'introduzione di una maggiore flessibilità rispetto al processo di convergenza verso gli obiettivi Ue, dall'altro presenta inevitabili contraccolpi soprattutto in termini di restringimento degli spazi di manovra fiscale per i paesi maggiormente indebitati come il nostro. In altre parole, l'alleggerimento dei vincoli ovvero il miglioramento del percorso di aggiustamento se favorisce i paesi più in difficoltà nella gestione della finanza pubblica e, di conseguenza, nel rischio di subire procedure d'infrazione, non sembra invece favorirli dal punto di vista dell'esigenza di ottenere adeguati spazi di manovra fiscale. Nonostante ciò, il Piano presenta importanti elementi che qualificano la programmazione economica del governo e che, come è anche nella logica del PNRR, puntano a promuovere una maggiore crescita economica necessaria e imprescindibile per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e contribuire al miglioramento delle politiche economiche e della competitività del sistema paese.

Con la conferma dell'obiettivo di crescita programmatico per il 2024 contenuto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile scorso e che molti consideravano troppo ottimistico, pari al +1% del Pil, il governo ottiene un importante risultato in termini di politica economica, mentre la revisione dei conti nazionali operata dall'Istat e resa nota lo scorso 23 settembre, con la rivalutazione del Pil 2023 di oltre quaranta miliardi di euro, i principali parametri di finanza pubblica e cioè i rapporti deficit/pil e debito/pil vengono confermati oppure rivisti al ribasso.

In particolare, i conti 2023 revisionati e riallineati con i dati più recenti della Banca d'Italia sul debito pubblico, certificano un livello del rapporto deficit/pil pari al -7,2%, in linea con le previsioni del DEF 2024, e un livello del rapporto debito/pil più basso di 2,5 punti, pari al 134,8%, appena 1 punto più alto del livello che si era registrato nel 2019, cioè prima della crisi pandemica.

Purtroppo, come sarà precisato nel paragrafo successivo, questi risultati non si sono tradotti in un calo della pressione fiscale che, invece, sulla base dei dati riportati nel Piano, è prevista in crescita nei prossimi anni.

In particolare, nel 2023, a fronte di un calo dell'incidenza totale della spesa pubblica sul Pil dell'1,1%, la pressione fiscale si è ridotta di 0,2 punti di Pil e tra il 2024 e il 2025 è prevista in aumento di 1,3 punti di Pil a fronte di un calo di un ulteriore 3,4 punti di Pil della spesa pubblica totale.

Al fine di promuovere la crescita economica per il 2025 e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, è certamente apprezzabile lo sforzo del governo, così come pianificato nel PSBMT, di introdurre misure di sostegno che, secondo le stime, dovrebbero garantire un aumento del Pil più sostenuto, pari a +1,2%, rispetto allo scenario tendenziale di +0,9%. Misure che, tra l'altro, operano principalmente dal lato della domanda attraverso il sostegno al reddito dei ceti medio-bassi e quindi dei consumi, mentre la spesa per investimenti mostra un rallentamento dovuto in parte anche al ritorno alla "normalità" delle agevolazioni edilizie, come il Superbonus, che, nonostante ogni sforzo, non riesce ancora a essere compensato dalla spesa legata al PNRR.

In questo ambito, come abbiamo già avuto modo di manifestare più volte negli ultimi mesi, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili continuerà a seguire con attenzione l'attuazione della delega per la riforma fiscale, e offrirà, come ha già fatto finora, tutto il suo apporto collaborativo tecnico e istituzionale per garantirne la migliore implementazione nell'interesse dei contribuenti, dei professionisti italiani che li assistono e dello Stato che dovrà garantire la tenuta delle finanze pubbliche insieme al raggiungimento di importanti obiettivi in termini di equità e di efficienza fiscale.

2. L'andamento della pressione fiscale e le previsioni per il quadriennio 2025-2029

La revisione dei conti nazionali effettuata dall'Istat e resa nota il 23 settembre scorso ha favorito un miglioramento di un punto di Pil della pressione fiscale misurata per l'anno 2023 che passa così dal 42,5 al 41,5%.

La revisione interessa anche gli anni precedenti. Rispetto al 2020, anno record degli ultimi cinque anni con il 42,7%, il livello si è ridotto di 1,2 punti di Pil, e rispetto al 2013, livello record assoluto della pressione fiscale italiana con il 43,4%, il livello è diminuito di 1,9 punti di Pil.

Il Piano Strutturale di Bilancio presentato dal governo delinea, invece, uno scenario diverso in quanto la pressione fiscale è prevista in aumento al 42,3% nell'anno in corso e poi ancora al 42,8% nel 2025. Per l'anno in corso, infatti, il Piano prevede un incremento del Pil nominale pari a 62 miliardi di euro circa e un incremento delle entrate fiscali pari a 43 miliardi circa, con un'incidenza del 69,4% che provoca uno scatto della pressione fiscale complessiva di 0,8 punti di Pil. Ciò in quanto la crescita stimata del Pil nominale è pari a +2,9%, mentre quella delle entrate fiscali è di +4,9%.

Disaggregando il dato relativo alle entrate fiscali, si può constatare che quasi tutto l'incremento stimato è rilevabile dal lato della pressione tributaria, mentre quella contributiva resta praticamente invariata. Infatti, a fronte di un incremento stimato del 3% delle entrate contributive, praticamente in linea con l'incremento del Pil nominale, le entrate tributarie sono previste in crescita del 5,7%, spinte in modo particolare dal gettito delle imposte indirette, che farebbe registrare un aumento del 6,4%, mentre quello delle imposte dirette aumenterebbe del 5,1%.

L'ulteriore incremento di 0,5 punti di Pil della pressione fiscale nel 2025 è, invece, interamente attribuibile, sempre sulla base dei dati previsionali calcolati a legislazione vigente e contenuti nel PSBMT, alla pressione contributiva che subirebbe un incremento di 0,7 punti di Pil, mentre è previsto un calo di quella tributaria di 0,2 punti di Pil. Ciò in quanto, nel 2025, le entrate fiscali, sempre nello scenario a legislazione vigente, sono previste in aumento del 4,2% a fronte di una crescita del Pil nominale del 3% con le entrate tributarie che crescono meno del Pil con il +2,4% e quelle contributive dell'8,6%. In particolare, le imposte indirette crescono del 2,1%, meno di quelle dirette previste in aumento del 2,7%.

Per completare l'analisi della pressione fiscale sulla base dei dati di contabilità nazionale aggiornati dall'Istat il 23 settembre scorso e dei dati previsionali contenuti nel PSBMT, la pressione fiscale reale, cioè quella

misurata sul Pil al netto del sommerso, pari al 47,2% nel 2021, ultimo anno per il quale è disponibile la stima ufficiale Istat dell'economia sommersa, è stimata in riduzione al 46,2% nel 2023 per poi risalire al 47,1% nel 2024 e al 47,6% nel 2025. Per maggiori dettagli sulle stime della pressione fiscale reale rimandiamo al paragrafo 3 del testo dell'audizione del CNDCEC sul DEF 2024 del 22 aprile scorso.

Le stime qui riportate sono il risultato di un semplice ricalcolo in base all'aggiornamento Istat e alle previsioni del Piano. Questo in attesa dei nuovi dati Istat sull'economia sommersa e della Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva di prossima uscita. Le nostre previsioni sono basate ipotizzando una limatura delle stime Istat sull'economia sommersa. In pratica, dal 10,4% del 2021, come detto ultimo dato ufficiale, ci attendiamo un calo marginale per il 2022 e il 2023 e gli anni a seguire. Naturalmente, se, invece, le stime ufficiali dovessero essere diverse, anche quelle della pressione fiscale reale dovrebbero essere riviste.

4. Proposte fiscali

Oltre naturalmente al completamento della riforma fiscale in corso di attuazione, le misure fiscali che il Consiglio nazionale ritiene prioritarie per la prossima manovra di bilancio sono le seguenti.

Occorre in primo luogo dare continuità alla manovra dello scorso anno confermando la riduzione del cuneo fiscale insieme al "primo modulo" di riforma dell'IRPEF con cui sono stati accorpati i primi due scaglioni di reddito (da 0 a 15.000 e da 15.001 a 28.000 euro) all'aliquota "base" del 23% (ed è stata eliminata quindi l'aliquota del 25%, con un "risparmio" di 2 punti percentuali sui redditi ricadenti nello scaglione da 15.001 a 28.000 euro).

I vantaggi del "primo modulo" della riforma non hanno tuttavia riguardato i contribuenti con redditi superiori ai 28 mila euro, come peraltro più volte evidenziato dallo stesso viceministro Leo. È importante quindi che, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, i prossimi interventi sulle aliquote siano rivolti a ridurre la pressione fiscale sui contribuenti del ceto medio. Un'ipotesi di lavoro in tal senso potrebbe essere quella di ampliare il secondo scaglione di reddito, con aliquota al 35%, portando il limite massimo da 50 mila a 70 mila euro.

Tale misura risulterebbe neutra rispetto alle varie tipologie di reddito e, pertanto, rispetterebbe il principio di equità orizzontale. L'intervento avrebbe certamente un costo, ma sarebbe comunque contenuto entro un limite massimo di 1.600 euro all'anno per contribuente (pari alla riduzione di imposta dell'8% su un massimo di 20 mila euro), per cui è certamente da preferire rispetto a un'eventuale riduzione dell'aliquota del 43%, che avrebbe costi decisamente più elevati, in quanto il beneficio sarebbe maggiore per i redditi più alti e molto più oneroso per le finanze pubbliche.

L'intervento, inoltre, potrebbe essere graduato nel tempo, incrementando la soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare il 35%, via via che le risorse si rendano disponibili.

Per la crescita dei fattori strutturali del Paese è inoltre necessario realizzare la riforma degli incentivi fiscali per imprese e professionisti.

Occorre predisporre un "Codice unico" che deve muovere da un generale obiettivo di semplificazione, per cancellare i casi di sovrapposizione e concentrare le policy sugli interventi ad alto impatto sull'economia.

Una volta scelti gli interventi da agevolare, è necessario garantire una maggiore stabilità agli incentivi, rendendo strutturali le misure previste, e superare l'attuale eccessiva estemporaneità e frammentazione delle agevolazioni, che impediscono l'efficiente programmazione degli investimenti, con conseguente perdita di competitività e di attrattività per il nostro Paese.

La relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive somma 2.457 agevolazioni (271 delle amministrazioni centrali e 2.186 regionali) che diventano 2.616 includendo garanzie e misure dell'Agenzia delle Entrate.

Occorre concentrare le risorse a disposizione per misure a sostegno delle PMI, per lo sviluppo produttivo e territoriale, per l'occupazione, per le esportazioni e per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione.

In tale contesto, va anche realizzato un processo di revisione delle politiche di incentivazione degli investimenti edilizi, con particolare riferimento a quelli connessi alla riqualificazione energetica degli edifici tenendo conto non solo dell'evoluzione delle politiche europee in tema di transizione energetica, ma anche degli effetti propulsivi legati alle misure agevolative in questione.

In quest'ambito, pare ragionevole ipotizzare un utilizzo ulteriore delle risorse del PNRR, prevedendo un più accorto e mirato utilizzo degli strumenti della cessione del credito e dello sconto in fattura, per interventi destinati alla riqualificazione degli edifici scarsamente performanti sotto il profilo dell'efficienza energetica e a beneficio delle fasce di contribuenti meno abbienti.

Con la manovra di bilancio potrebbe essere anche avviato il lavoro di "potatura" delle oltre 600 *tax expenditures* attualmente vigenti, cioè le detrazioni e le deduzioni fiscali di cui i contribuenti italiani possono fruire e che costano allo Stato circa 128 miliardi di euro all'anno.

Su questo fronte, la sforbiciata delle detrazioni fiscali potrebbe essere effettuata attraverso l'abbassamento della soglia di reddito da cui scatta la riduzione progressiva degli sconti fino al loro azzeramento (mantenendo, tuttavia, l'esclusione da questa soglia, quanto meno, delle detrazioni per spese mediche e per gli interessi sui mutui per la prima casa).

Potrebbero, però, essere valutate anche altre ipotesi per aumentare o diminuire la platea dei soggetti interessati. Come quella che parte dall'idea di assegnare un «*budget*» per le forfettizzazioni degli sconti a ogni scaglione di reddito, superato il quale non si ottengono ulteriori sgravi fiscali.

Al di là delle modalità con cui procedere alla revisione delle *tax expenditures*, è evidente che la semplificazione del nostro sistema fiscale passa anche attraverso un'opera di riduzione e razionalizzazione delle svariate voci di deduzione e detrazione oggi esistenti.

Per quanto concerne, più in particolare, le detrazioni per carichi di famiglia, non va trascurato l'allarme demografico lanciato da Mario Draghi nella relazione sulla competitività consegnata al presidente della Commissione europea il 9 settembre scorso. Si legge nella relazione che l'Unione europea sta entrando nel primo periodo della sua storia recente in cui la crescita non sarà sostenuta da un aumento della popolazione, e si prevede che entro il 2040 la forza lavoro si ridurrà di quasi due milioni di lavoratori l'anno. Senza affrontare il tema della demografia e della natalità, l'Europa non può avere futuro.

Per questo, si condivide l'intenzione del Governo di dare la possibilità a chi ha più figli a carico di pagare meno tasse, incrementando l'importo delle detrazioni d'imposta spettanti.

6. Conclusioni

In conclusione, il CNDCEC, nel sottolineare l'importanza dello sforzo del governo per favorire un'adeguata crescita economica del paese e, contemporaneamente, tenere fede al Patto di Stabilità e Crescita che, pur con tutte le modifiche apportate, resta comunque particolarmente stringente per i paesi a elevato debito pubblico come il nostro, auspica che il governo riesca a trovare le risorse per mettere in campo ulteriori strumenti e misure per ridurre la pressione fiscale complessiva e, in particolare, il carico tributario che grava

sul ceto medio che, come più volte rilevato, è rimasto escluso dagli interventi in tal senso introdotti dalle manovre degli ultimi anni che hanno, giustamente, dato priorità ai percettori di redditi più bassi.