



COMMISSIONI IN SEDUTA CONGIUNTA  
5<sup>a</sup> (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)  
SENATO DELLA REPUBBLICA E  
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)  
CAMERA DEI DEPUTATI

*Audizioni preliminari all'esame del  
Documento di economia e finanza per il 2023*

*(Doc. LVII, n. 1)*

Contributo del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 17 aprile 2023*

---

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. Premessa.....	3
2. Il livello record della pressione fiscale raggiunto nel 2022 .....	4
3. La pressione fiscale effettiva e quella reale.....	5
4. La riduzione della pressione fiscale prevista per il 2023 e per gli anni successivi.....	6
5. Conclusioni .....	7

---

## 1. Premessa

Signori Presidenti, Signori 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 in seduta congiunta 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 "*Documento di economia e finanza per il 2023*".

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) per l'anno 2023, che è oggi alla Vostra attenzione, viene disegnato tenendo conto di uno scenario economico ancora profondamente incerto condizionato da importanti fattori geopolitici che continuano a rappresentare una grave minaccia per l'economia mondiale come dimostrano le elevate tensioni sui mercati delle materie prime. Tensioni queste che si manifestano all'interno di un quadro macroeconomico fortemente indebolito dalle conseguenze della crisi sanitaria mondiale che dal 2020 ha costretto gli Stati e le Banche centrali ad incrementare significativamente i loro bilanci determinando un improvviso innalzamento della liquidità mondiale che ha messo in crisi le autorità monetarie, oggi in grande difficoltà nel controllo dell'inflazione.

Dall'insieme delle cifre fornite dal DEF, colpisce, in maniera particolare, il passaggio dell'inflazione, misurata dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), dall'1,9% del 2021 all'8,7% del 2022. Si tratta di uno shock macroeconomico molto importante che, oltre a colpire in maniera determinante il reddito reale delle famiglie italiane, con effetti particolarmente sentiti dalle fasce reddituali più basse, maggiormente esposte ai rialzi dei prezzi in quanto destinano una quota maggiore del loro reddito al consumo di beni alimentari ed energetici, impatta in maniera significativa anche sui bilanci delle imprese e, soprattutto, sui loro piani di investimento sui quali agisce in maniera rilevante il cambio di prospettiva derivante dalle aspettative di fondo dell'inflazione.

Nel prendere atto del progressivo graduale superamento delle crisi pandemica ed energetica che, dal 2024, dovrebbero aver esaurito quasi completamente i loro effetti e, quindi, non dovrebbero più imporre manovre straordinarie a sostegno dei redditi o per fronteggiare l'emergenza, restiamo preoccupati per l'elevato livello del debito pubblico in rapporto al Pil raggiunto a seguito dei ripetuti interventi finanziari attuati negli ultimi tre anni per fronteggiare le crisi e che oggi rappresenta un elemento fortemente condizionante lo scenario macroeconomico della nostra economia. Il venir meno della clausola di salvaguardia in relazione al patto di stabilità e crescita europeo a partire dal 2024 e il dibattito avviato in seno alla Commissione europea per la rimodulazione del patto stesso rappresentano uno snodo di particolare rilevanza per il futuro economico del Paese.

Ci auguriamo che l'Italia non debba scontare in maniera ancora più drammatica gli effetti negativi delle crisi recenti e che, invece, forte anche dei risultati del PNRR, che rappresenta indubbiamente un punto nevralgico per il futuro del nostro Paese, possa negoziare a livello europeo le migliori condizioni per la normalizzazione delle sue finanze pubbliche.

È evidente, infatti, che la costruzione del DEF e, quindi, la definizione della politica di bilancio nazionale è fortemente influenzata dai vincoli di bilancio che tornano ad esercitare un enorme potere. I saldi obiettivo fissati per il 2024, da cui deriva uno spazio di manovra eccessivamente esiguo, dipendono dalla necessità di riportare il rapporto tra il deficit pubblico e il Pil al 3% entro il 2025 per poi scendere al di sotto nel 2026. Il leggero miglioramento del quadro macroeconomico per il 2023, riflesso nella nuova previsione tendenziale che assegna alla crescita economica un +0,3% rispetto all'obiettivo programmatico fissato nella NadeF 2022, consente, infatti, un microintervento immediato a sostegno dei redditi dei lavoratori dipendenti attraverso un

---

taglio aggiuntivo del cuneo fiscale rispetto all'ultima legge di bilancio pari a circa 3 miliardi di euro. È senz'altro una misura positiva per l'economia italiana, non fosse altro perché, come dichiarato nel DEF, contribuisce a generare un'ulteriore crescita del Pil 2023 pari a +0,1% permettendo di fissare l'obiettivo programmatico a +1% e, dunque, ben superiore alla recente stima del Fondo monetario internazionale che vede il nostro Pil crescere solo dello 0,7% nel 2023.

Per quanto apprezzabile sia, dunque, la prudenza e la cautela del governo nell'impostazione della propria politica di bilancio per il prossimo triennio, soprattutto in un momento come questo particolarmente delicato per le tensioni geopolitiche in atto e le incertezze dei mercati finanziari, confidiamo nell'impegno del governo per la migliore attuazione del PNRR soprattutto a beneficio della futura crescita economica e ricordiamo che nel PNRR, tra l'altro, è ricompresa la riforma fiscale cui il nuovo governo fin dall'inizio ha dato particolare impulso.

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 non solo seguirà con meticolosa attenzione i lavori parlamentari e l'attuazione della delega, ma offrirà, come ha già fatto nella fase preliminare, tutto il suo apporto collaborativo tecnico e istituzionale per garantirne la migliore attuazione nell'interesse dei contribuenti e dei professionisti italiani che li assistono oltre che nell'interesse stesso 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. Il livello record della pressione fiscale raggiunto nel 2022**

Sebbene non nella misura prevista dalla NadeF 2022 (42,8%), la pressione fiscale italiana nel 2022 ha raggiunto il livello record del 43,5%. Lo scostamento rispetto alla previsione NadeF è dovuto al livello del Pil nominale, superiore di 5,9 miliardi di euro, e a quello delle entrate fiscali, inferiore di 3,1 miliardi di euro. Quest'ultimo scostamento, per altro, è attribuibile interamente alle entrate contributive che sono risultate di 3,3 miliardi di euro inferiori rispetto a quanto previsto nella NadeF. Il risultato finale è, comunque, quello di un livello altissimo di pressione fiscale, più alto del 2021 che, grazie all'ultima revisione Istat, si è fermato un gradino sotto a 43,4%, e più alto anche del livello shock raggiunto nel 2013 a seguito della crisi del debito sovrano che in due anni, tra il 2012 e il 2013, provocò un innalzamento di 2,1 punti percentuali portando il livello complessivo al 43,4%.

L'incremento della pressione fiscale nel corso del 2022 è stato pari, dunque, a 0,1% in termini di Pil e cioè 54,2 miliardi di euro, sintesi di un +0,2% di Pil derivante dalle entrate tributarie, con +39,2 miliardi di euro, e di un -0,1% di Pil derivante dalle entrate contributive, con +15,0 miliardi di euro. In particolare, a trainare le entrate tributarie sono state le imposte dirette (+0,24% in termini di Pil), mentre il gettito delle imposte indirette si è ridotto (-0,07% in termini di Pil). Dal conto di cassa del settore pubblico si evince, in particolare, una crescita del gettito tributario del 7,7% che sale al 7,9% per le amministrazioni centrali e scende al 7% per quelle locali. In particolare, riferendoci al solo bilancio dello Stato, il gettito Irpef è aumentato del 5,2% (+10,2 miliardi di euro), quello Iva è aumentato del 14,6% (+21,8 miliardi di euro), mentre il gettito Ires è aumentato addirittura del 43,9% (+14,4 miliardi di euro).

Il contributo maggiore alla crescita della pressione fiscale nel 2022 è provenuto, dunque, dal gettito Iva seguito da quello Irpef e Ires. Secondo il DEF tale contributo è da attribuire alla ripresa economica ed è avvenuto nonostante gli sgravi fiscali concessi per mitigare il costo dell'energia che, infatti, si riflette in un calo significativo del gettito delle imposte sui prodotti che, compensando il maggior gettito Iva, spiega la riduzione complessiva dell'incidenza delle imposte indirette. Del resto, come riconosciuto dallo stesso DEF, l'aumento

---

del gettito tributario e l'incremento della pressione fiscale conseguente è stato determinante nel migliorare i saldi di finanza pubblica per il 2022 e, in particolare, il livello dell'indebitamento netto che, invece, ha subito la correzione imposta dalle nuove regole contabili europee in tema di crediti fiscali che ha avuto un'incidenza notevole, a causa del peso dei crediti connessi al Superbonus 110%, per il triennio 2020-2022.

### **3. La pressione fiscale effettiva e quella reale**

Anche in considerazione dell'elevato livello raggiunto dalla pressione fiscale italiana, crediamo sia importante ritornare sul tema della pressione fiscale reale che, come è noto, risulta molto più elevata di quella calcolata e riportata ufficialmente dall'Istat a causa della presenza, nel Pil nominale italiano, di una quota rilevante di economia sommersa e illegale. Pur prendendo atto del fatto che, negli ultimi anni osservati, il divario tra le due misure di pressione fiscale va riducendosi, soprattutto grazie alla progressiva e graduale riduzione dell'economia sommersa, riconosciamo che il gap è ancora elevato essendo pari a circa 5 punti di Pil. Per il 2020, infatti, ultimo anno per il quale è disponibile la stima Istat per l'economia sommersa, la pressione fiscale reale è pari al 47,7%, esattamente cinque punti più alta di quella ufficiale, comunque più bassa rispetto al livello record di 49,8% raggiunto nel 2013, quando il gap era risultato pari a 6,4%.

Questo risultato è dovuto al forte calo dell'economia sommersa registrato nel 2020 e imputabile in gran parte alle conseguenze dell'emergenza pandemica e, in particolare, agli effetti del lockdown. Nel corso del 2020, infatti, secondo l'Istat (14.10.2022), l'Economia Non Osservata (ENO) si è ridotta di 28,7 miliardi di euro scendendo a 174,6 miliardi di euro con un calo in termini relativi rispetto al 2019 del 14,1%. In questo modo, l'incidenza dell'ENO rispetto al Pil è scesa al 10,5% rispetto al 12,3% del 2011. Il calo complessivo è dovuto in parte alla contrazione del sommerso per 26,5 miliardi di euro (-14,4%) e in parte alle attività illegali per 2,1 miliardi di euro (-11%). Il calo del sommerso, inoltre, è dovuto principalmente alla componente da lavoro irregolare (-14,6 miliardi di euro pari a -19%) e in parte minore alla componente sottodichiarazione (-10,7 miliardi di euro pari a -11,8%). Sempre secondo l'Istat, infatti, nel 2020 si è registrato un taglio delle unità di lavoro irregolari pari a circa 660 mila unità rispetto al 2019. Si ricorderà, inoltre, che nel 2020 il Pil si è contratto di 136 miliardi di euro in termini nominali pari a -7,6%.

Sempre nel corso del 2020, le entrate fiscali erano diminuite di 50,8 miliardi di euro (-6,5%), meno che in proporzione del calo del Pil così che la pressione fiscale ufficiale era aumentata dello 0,4%, essenzialmente per la componente contributiva, rimanendo invariata quella tributaria. Un'invarianza, per altro, dovuta ad un incremento della pressione fiscale diretta (+0,7%) compensato in analoga misura da un decremento di quella indiretta (-0,7%). Nel 2020, infatti, si ricorderà che, mentre il gettito Iva subiva un calo del 10,6% e quello dell'imposta sui prodotti addirittura del 13,8%, il gettito Irpef si riduceva di appena il 2,8% e quello Ires del 2,6%. Discorso a parte per l'Irap che beneficiando di una riduzione straordinaria diminuiva del 20,1%. A fronte, dunque, di un incremento dello 0,4% della pressione fiscale ufficiale, nel 2020 la pressione fiscale reale, grazie al forte calo del sommerso, si incrementava solo dello 0,1% riducendo, dunque, significativamente il divario tra le due misure di pressione fiscale.

Per memoria, ricordiamo che nel 2020, secondo dati Eurostat, la pressione fiscale media nell'Unione europea è stata pari a 41,1%, mentre quella dei paesi dell'area dell'euro è risultata più alta e pari al 41,6%. Il paese con la pressione fiscale più elevata nel 2020 è stato la Danimarca con il 48%, seguita dalla Francia con il 47,5%. Dunque, l'Italia, con la pressione fiscale reale del 47,7% si collocherebbe al secondo posto e non più al primo come emerso da valutazioni precedenti.

Al momento, non sappiamo quanto abbia influito il lockdown su tale fenomeno, ma è certo che la forte riduzione del sommerso nel 2020 è in parte imputabile anche alla progressiva anche se graduale riduzione del

---

tax gap. Infatti, la relazione sull'Economia Non Osservata presentata dal governo in occasione della NadeF 2022, ha certificato una forte importante riduzione del tax gap tra il 2015 e il 2019 e, quindi, in epoca pre-pandemica, pari a circa 6,9 miliardi di euro che sale a 8,4 miliardi di euro se si considera il livello più alto raggiunto nel 2016 (107,6 miliardi di euro) con una riduzione, quindi, pari a -7,8%. Inoltre, i dati provvisori e parziali relativi al 2020 certificherebbero un ulteriore forte calo del Tax Gap Iva (-4,6 miliardi di euro pari a -16,6%) e quello Irpef da lavoro autonomo e impresa (-4,4 miliardi di euro pari a -13,8%).

Pur mancando i dati relativi al 2021 e al 2022 sull'ENO, il forte rimbalzo del Pil nel biennio post-pandemico ci portano a ipotizzare una risalita anche del sommerso, non solo in termini assoluti ma anche in termini relativi. Precisando che si tratta di un esercizio puramente statistico, abbiamo condotto una simulazione per il biennio 2021-2022 della pressione fiscale reale calcolata utilizzando la media del sommerso del triennio 2018-2020 pari all'11,2% del Pil. In questo modo, si ipotizza una risalita dell'incidenza dell'ENO di 0,7 punti di Pil in media tra il 2020 e il biennio successivo. Su tale base, la pressione fiscale reale risulterebbe pari al 48,9% nel 2021 e nel 2022 riportando l'Italia al primo posto in Europa (nel 2021 la Danimarca, ancora al primo posto della graduatoria Ue, presenta una pressione fiscale pari al 48,8%, mentre la Francia, ancora al secondo posto, scende al 47%).

Questa analisi e, soprattutto, le stime sull'economia sommersa per gli anni successivi al 2020, non sono presenti nel DEF e, in particolare, nelle previsioni tendenziali. Tra l'altro, occorre evidenziare che nel DEF oggi alla vostra attenzione, manca anche il calcolo della pressione fiscale effettiva, ovvero una misura della pressione fiscale ottenuta tenendo conto di alcune agevolazioni fiscali contabilizzate dall'Istat, in linea con le regole statistiche internazionali, come misure di spesa e non come riduzioni di entrata. È il caso del trattamento integrativo in busta paga, dei crediti d'imposta concessi a famiglie e imprese, tra i quali quest'anno si annovera anche il credito d'imposta derivante dal Superbonus 110%, di alcune forme di detrazione fiscale e di alcune tipologie di sgravi contributivi.

In realtà, come già evidenziato in passato, l'esistenza di diverse misure di pressione fiscale a livello macro, cioè calcolate per l'economia nel suo complesso e, quindi, rispetto al Pil, rende il sistema particolarmente complesso impedendo a livello micro, cioè a livello di singolo operatore economico, una corretta percezione dell'effettivo carico fiscale. Ricordiamo, infatti, che l'Italia presenta un livello particolarmente elevato del cuneo fiscale nell'ambito dei paesi Ocse e uno dei più elevati livelli del Total Tax Rate per le imprese a livello mondiale.

Ancora una volta, ci preme ribadire, l'augurio che grazie alla riforma fiscale in cantiere si possa non solo ridurre la pressione fiscale complessiva che grava sull'economia italiana, ma che si possano anche ottenere risultati significativi sul fronte della riduzione del sommerso e, quindi, maggiore chiarezza negli indicatori di politica fiscale oltre che maggiore equità tra contribuenti.

#### **4. La riduzione della pressione fiscale prevista per il 2023 e per gli anni successivi**

Nelle previsioni tendenziali per il 2023 e per il triennio successivo contenute nel DEF, la pressione fiscale è prevista scendere progressivamente e gradualmente fino a portarsi al 42,7% nel 2026. In particolare, nell'anno in corso, sempre secondo le previsioni tendenziali, essa migliorerebbe di 0,2 punti percentuali scendendo al 43,3%, grazie soprattutto al calo della pressione contributiva, mentre quella tributaria resterebbe invariata. Di fatto, la manovra di bilancio 2023 stima un effetto incrementale di 3,1 miliardi sulle entrate tributarie che, oltre al maggior gettito dalla riproposizione della rivalutazione delle partecipazioni e dei terreni, alla tassa sugli extraprofitti e alle entrate stimate dalla definizione agevolata di alcuni tributi, considera anche l'effetto indotto del taglio al cuneo fiscale che si traduce in maggior gettito Irpef e che, nel loro insieme, risultano comunque

---

superiori alle riduzioni fiscali provenienti da altre misure. Nonostante ciò, e secondo le previsioni, al 2026, la pressione fiscale risulterebbe più bassa di 0,8 punti di Pil rispetto al 2022 con un contributo molto forte della componente tributaria che si ridurrebbe di 0,7 punti di Pil. In particolare, le imposte dirette farebbero scendere la loro incidenza di un punto di Pil, mentre quelle indirette salirebbero di 0,3 punti. Si tratta, indubbiamente, di un profilo previsionale molto importante e coerente con il progetto di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese anche se, a fine ciclo, la pressione fiscale sarebbe ancora superiore di un punto rispetto al livello più basso degli ultimi anni raggiunto nel 2017 (41,7%). Occorre, senza dubbio, uno sforzo maggiore che, ribadendo quanto già detto in precedenza, non può che discendere da un rafforzamento della crescita economica spinto dalla migliore attuazione del PNRR e delle riforme collegate, tra cui la stessa fondamentale riforma fiscale.

## 5. Conclusioni

In conclusione, nella consapevolezza che la situazione attuale non consente molti margini di manovra e nella speranza che gli sforzi profusi dal governo consentano un miglioramento del quadro macroeconomico in corso d'anno, così da prefigurare uno scenario diverso a settembre in occasione della NadeF e della definizione della politica di bilancio per il 2024 e il triennio successivo, non possiamo che ritenere importanti, ancorché parziali, gli interventi prospettati nel DEF e, in particolare, l'ulteriore taglio del cuneo fiscale a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi di oltre 3 miliardi di euro previsto per l'anno in corso e l'allocazione di ulteriori risorse al Fondo per la riduzione della pressione fiscale nel 2024 pari a oltre 4 miliardi di euro che, come precisato nel DEF, saranno destinati alla riduzione della tassazione delle famiglie e, quindi, presumibilmente alla riduzione dell'Irpef mediante una riformulazione delle aliquote e degli scaglioni in vista della riforma complessiva del sistema fiscale.

Se è vero, come del resto sostenuto apertamente nel DEF, che le risorse per portare avanti tale riforma debbano provenire essenzialmente dall'interno del bilancio pubblico, oltre alle azioni di spending review già programmate e già impegnate per altri fini, sarà necessario manovrare le risorse attualmente impegnate per le c.d. tax expenditure con l'obiettivo di ribilanciare il sistema di benefit fiscali in funzione di obiettivi di maggiore equità ed efficienza e sarà, dunque, necessario svolgere ogni utile approfondimento tecnico e politico.

Più in generale, va tuttavia evidenziato che la delega per la riforma fiscale dovrà rappresentare uno dei fattori essenziali di attrattività e crescita per le imprese nel presupposto che solo l'aumento della produttività e la creazione di nuovo lavoro possono incidere sui fondamentali necessari per una reale attuazione delle politiche economico-fiscali programmate.

Anche per questo, il nostro Consiglio Nazionale continuerà ad offrire il proprio contributo, soprattutto in sede di interlocuzione tecnica, come già sta facendo proficuamente nei tavoli istituzionali in cui è attualmente coinvolto.

Infine, in relazione al Superbonus 110%, nel prendere atto delle nuove stime e dei dati relativi all'effettivo tiraggio della misura, così come ormai certificato dallo stesso DEF, che mostrano un effetto di gran lunga maggiore sul bilancio pubblico rispetto a quanto inizialmente previsto – come peraltro rilevato nel documento di ricerca prodotto da questo Consiglio Nazionale sul tema e pubblicato nel mese di dicembre 2022 –, riteniamo importante, in linea con quanto dichiarato dal governo e ripreso nello stesso DEF, non solo condurre ogni ulteriore sforzo per la risoluzione delle problematiche connesse alla cessione dei crediti rimasti incagliati, ma anche avviare rapidamente un processo di revisione della normativa e delle politiche di incentivazione degli investimenti edilizi 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 per una riproposizione dello strumento della cessione del credito e dello sconto in fattura mirata alla riqualificazione degli edifici scarsamente performanti sotto il profilo dell'efficienza energetica e a beneficio delle fasce di contribuenti meno abbienti.

Sul punto, ci auguriamo che la ricerca vada avanti e ci riproponiamo di continuare a offrire il nostro contributo con ulteriori analisi e approfondimenti.