PROPOSTE PER UNA RIFORMA COMPLESSIVA DEL SISTEMA FISCALE



CGIL

Proposte per una riforma complessiva del sistema fiscale

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Articolo 3, comma 2, della Costituzione

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Articolo 53 della Costituzione

Sintesi della proposta

La proposta della CGIL per una riforma fiscale complessiva – frutto del contributo e del confronto tra l'Ufficio Economia CGIL, il Forum Economia e il Coordinamento Politiche Economiche e Fiscali – parte da un principio netto: **il sistema tributario italiano deve tornare a essere fondato sulla progressività e sulla capacità contributiva, come previsto dall'articolo 53 della Costituzione**. Oggi, invece, il peso del fisco grava in misura sproporzionata e regressiva su lavoratrici e lavoratori dipendenti, pensionate e pensionati, mentre ampie quote di reddito, rendita, capitale e ricchezza sono tassate con regimi separati, agevolati e sostitutivi.

***L'obiettivo centrale è riequilibrare il carico fiscale**: alleggerire il prelievo su lavoro dipendente e pensioni, recuperare risorse da capitale, rendite, grandi ricchezze, extraprofitti e basi imponibili oggi escluse, e garantire entrate adeguate a finanziare welfare, sanità, istruzione, servizi pubblici, investimenti e transizione ecologica. La riforma non consiste quindi in una riduzione generalizzata delle imposte, ma in una redistribuzione più equa del prelievo e in un incremento delle entrate necessario a rafforzare il finanziamento del sistema pubblico dei servizi.*

***La prima leva proposta riguarda l'IRPEF**: occorre allargarne la base imponibile, riportando dentro una tassazione personale e progressiva i redditi oggi sottoposti a cedolari, flat tax o trattamenti agevolati; rafforzare la progressività anche attraverso una funzione continua che eviti salti e penalizzazioni tra scaglioni; ridurre il carico sui redditi medio-bassi da lavoro e pensione; indicizzare automaticamente all'inflazione la struttura dell'imposta per contrastare il drenaggio fiscale che ha già sottratto miliardi di euro a lavoratori e pensionati.*

***La proposta interviene anche sui redditi da pensione**, chiedendo l'ampliamento della quattordicesima per importo e platea e il ripristino di una perequazione piena, così da tutelare e aumentare il potere d'acquisto degli assegni previdenziali.*

***Sul versante delle imprese, la CGIL propone di rendere progressiva l'IRES**, introducendo almeno una seconda aliquota e una disciplina stabile per tassare gli extraprofitti nei settori che, in circostanze straordinarie, realizzano guadagni anomali. Al tempo stesso, si chiede di **rivedere gli incentivi pubblici**, superando quelli "a pioggia" e collegandoli a condizionalità sociali, qualità del lavoro,*

contrattazione collettiva, salute e sicurezza, criteri ambientali, ricerca e sviluppo, investimenti utili alla transizione ecologica, energetica e digitale.

***Un altro asse fondamentale riguarda il fisco territoriale e locale**. L'erosione della base imponibile IRPEF riduce anche le risorse destinate a Comuni e Regioni e scarica il finanziamento dei servizi pubblici quasi esclusivamente su lavoro dipendente e pensioni. Per questo la proposta punta ad ampliare la platea dei contribuenti delle addizionali locali, difendere e riformare l'IRAP anziché abolirla, e destinare le maggiori entrate al rafforzamento dei servizi pubblici, a partire dalla sanità.*

***La lotta all'evasione fiscale e contributiva è indicata come condizione indispensabile per qualunque riforma credibile**. La CGIL propone di potenziare tracciabilità, fatturazione elettronica, split payment, reverse charge, incrocio delle banche dati, uso di intelligenza artificiale e machine learning, riduzione del tetto al contante, pagamenti tracciabili e strumenti di riscossione più efficaci. Al centro vi è anche una posizione politica netta: superare definitivamente condoni, sanatorie e strumenti che premiano l'infedeltà fiscale e penalizzano chi paga regolarmente.*

***La proposta dedica poi un capitolo specifico alla giustizia fiscale e alla riduzione delle diseguaglianze**. In un Paese dove la ricchezza privata è fortemente concentrata, la CGIL sostiene l'introduzione di un contributo di solidarietà sulle grandi ricchezze, la riforma progressiva delle imposte su successioni e donazioni, il riordino delle imposte patrimoniali e una riforma del Catasto capace di avvicinare i valori catastali a quelli reali, tutelando al tempo stesso l'abitazione principale non di lusso e i contribuenti meno abbienti.*

***Infine, la CGIL colloca la riforma fiscale dentro una dimensione europea e internazionale**: il contrasto all'elusione delle multinazionali, il rafforzamento della tassazione minima globale, la lotta al dumping fiscale e la tassazione delle transazioni finanziarie ad alta frequenza sono strumenti necessari per impedire che profitti e grandi ricchezze sfuggano alla contribuzione.*

***In sintesi, la riforma proposta dalla CGIL mira a costruire un fisco più giusto, più progressivo e più trasparente**: meno pesante per chi vive di lavoro e pensione, più incisivo su rendite, capitale, grandi ricchezze ed extraprofitti, più efficace contro evasione ed elusione, e più capace di finanziare **un nuovo modello di sviluppo fondato su coesione sociale, lavoro di qualità, innovazione, servizi pubblici universali e sostenibilità ambientale**.*

Premessa

In un Paese caratterizzato da una **fortissima crescita delle diseguaglianze** sia nella distribuzione della ricchezza che nei redditi disponibili, la CGIL ritiene quanto mai prioritaria **una riforma complessiva che restituisca progressività, equità e giustizia al sistema fiscale** e che alleggerisca il carico sostenuto da lavoratori dipendenti e pensionati che, oltre all'erosione del potere d'acquisto determinata dall'alta **inflazione** cumulata in questi ultimi anni, hanno subìto anche un pesantissimo **drenaggio fiscale**.

L'IRPEF – l'imposta sul reddito delle persone fisiche – ha attraversato una profonda trasformazione nel tempo. La sua progressività è stata erosa da una miriade di detrazioni, aliquote agevolate, spese fiscali e deduzioni, trasformandola in **un'imposta che colpisce principalmente salari e pensioni**. Oggi, l'IRPEF rappresenta la principale fonte di entrate dello Stato, costituendo il 37,2% del gettito totale. E l'82,3% di questo gettito proviene dai redditi da lavoro dipendente e da pensione (MEF, 2026a). **Invece di tassare tutti i redditi personali, l'IRPEF si è ridotta a un'imposta sui redditi fissi**. Conseguentemente, la **pressione fiscale** – che ha raggiunto il 43,1% nel 2025 (il livello più alto degli ultimi dieci anni) – si è concentrata soprattutto su lavoratrici e lavoratori dipendenti e su pensionate e pensionati.

A parità di reddito e capacità contributiva, **salari e pensioni sono soggetti a un'imposizione fiscale significativamente più elevata** rispetto a quella applicata agli autonomi con aliquota unica (flat tax) e a chi percepisce redditi da rendite finanziarie. Questo dato è illustrato nella tabella seguente che fornisce un esempio di imposta netta su un imponibile fiscale di 35.000 euro nel 2026.

Tabella 1 – Imposta netta per tipologia di reddito su 35.000 euro annui nel 2026

Tipologia di reddito	Imposta netta
Dipendente	6.758 €
Pensionato	8.277 €
Autonomo in flat tax	5.250 €
Rendita finanziaria	4.375 €

Fonte: elaborazione Ufficio Economia CGIL

Per questo, consideriamo **l'articolo 53 della Costituzione italiana** – che coniuga i principi della progressività e della capacità contributiva – **un punto di riferimento fondamentale per una riforma fiscale complessiva**. Tenendo conto dell'attuale squilibrio nel sistema fiscale, riteniamo indispensabile **rivedere la base imponibile dell'IRPEF (e non solo), ampliandola per includere una serie di redditi attualmente esclusi**. Senza questo primo passo fondamentale, qualsiasi modifica all'IRPEF si tradurrebbe in una mera redistribuzione interna al reddito da lavoro dipendente e da pensione, perpetuando l'ingiustizia insostenibile di tassare i redditi da lavoro più del capitale, delle rendite e della ricchezza. Inoltre, riteniamo necessaria una **rimodulazione delle centinaia di spese fiscali** (*tax expenditures*) che operano nel nostro sistema fiscale.

Una riforma fiscale veramente efficace richiede un cambio di rotta netto e radicale nella **lotta all'evasione fiscale e contributiva**, un fenomeno dilagante che **ogni anno priva l'erario di oltre 100 miliardi di euro**. Senza ridurlo drasticamente, nessuna riforma potrà mai raggiungere gli obiettivi di equità e giustizia fiscale.

Abbiamo tutti gli strumenti normativi, organizzativi, tecnologici e le competenze tecniche necessarie, **ma ciò che manca – e che continua a mancare – è semplicemente la volontà politica**. Continuiamo a sostenere l'accelerazione sulla **tracciabilità e l'adozione diffusa e automatizzata dell'analisi dei dati**: una strategia, avviata nelle precedenti legislature, che sta iniziando a dare risultati positivi, seppur ancora insufficienti. Inoltre, riteniamo che la riduzione del tax gap sia anche l'unica strada per abbassare le imposte **senza compromettere il bilancio pubblico**.

Il fisco, infatti, è fondamentale per raccogliere le risorse necessarie a sostenere l'azione pubblica, il welfare, i servizi universali e gli investimenti. Il modello **neoliberista** – che da decenni promuove il mantra del "meno Stato e più mercato" – ha dimostrato il suo fallimento nelle crisi che si sono susseguite negli ultimi decenni: quella economica del 2008-2009, quella dei debiti sovrani del 2011-2012, l'emergenza pandemica e le attuali guerre militari e commerciali. Questi eventi hanno evidenziato **l'importanza cruciale di un forte intervento pubblico in economia e nella società**, a beneficio delle persone, delle comunità e dello stesso sistema delle imprese.

Secondo la CGIL, **riformare il fisco significa, prima di tutto, stabilire chi paga e quanto**. Da troppi anni, il gettito fiscale proviene principalmente da lavoratori dipendenti e pensionati. **La legge delega fiscale n. 111/2023 e i decreti attuativi hanno consolidato e aggravato questa tendenza** attraverso l'introduzione di nuove cedolari, l'ampliamento della flat tax, la riduzione dell'aliquota IRES, la tutela e gli "incentivi" agli evasori, la riduzione dell'IVA secondo una logica corporativa.

Il percorso di "riforma" in questa legislatura è stato condotto senza alcun confronto con le parti sociali. Questo è particolarmente grave, considerando che l'IRPEF è la principale imposta del nostro ordinamento. L'assenza di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali appare ancora più inaccettabile se si pensa che – su circa 42,6 milioni di contribuenti per reddito prevalente (fonte: *Dichiarazioni 2024 sui redditi 2023*) – ben 22,7 milioni sono lavoratori dipendenti e 13,5 milioni sono pensionati, per un totale superiore all'85%. Alla luce di questi dati, **l'esclusione delle parti sociali rappresenta una scelta politica deliberata e inaccettabile**.

Ribadiamo la nostra **opposizione all'obiettivo della flat tax**, alle sue varianti e ai suoi passaggi intermedi. È fondamentale garantire una vera **equità orizzontale e verticale** attraverso una maggiore progressività su una base imponibile più ampia. La CGIL propone un approccio radicalmente diverso: una significativa **redistribuzione del carico fiscale dal lavoro al capitale, alla rendita e alla ricchezza**. Questo approccio non solo manterrebbe le attuali entrate fiscali, ma **aumenterebbe il gettito**, consentendo di finanziare più adeguatamente le politiche pubbliche necessarie ad affrontare le sfide sociali, economiche e demografiche di questo tornante storico così complesso.

La CGIL ritiene, inoltre, che sia arrivato il momento di **rivedere tutti gli incentivi, a cominciare da quelli alle imprese**. È necessario eliminare innanzitutto gli incentivi "a pioggia", che si sono rivelati inefficaci, come dimostra uno studio INAPP sugli incentivi all'occupazione che spesso finanziano assunzioni già pianificate. Inoltre, è fondamentale **introdurre vincoli, condizionalità sociali e criteri selettivi**, tra cui il rispetto della buona contrattazione collettiva, della salute e sicurezza, dei criteri ESG e della qualità del lavoro. Solo in questo modo, gli incentivi potranno diventare **un vero strumento di politica industriale e stimolare gli investimenti in innovazione, digitalizzazione, giusta transizione e creazione di nuovi posti di lavoro stabili e ben retribuiti**.

Sempre in tema di incentivi, è fondamentale **eliminare i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD)** nell'ambito di una più ampia **riforma fiscale in chiave ambientale**. Questa riforma dovrebbe basarsi sul principio "**chi inquina paga**" (art. 191 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*), spostando il carico fiscale dalle attività sostenibili a quelle inquinanti. Tale scelta di policy ambientale deve innanzitutto sostenere un **piano per la giusta transizione**, implementando interventi e misure di compensazione/sostituzione, come la difesa e la riconversione del lavoro che c'è, la creazione di

nuova occupazione, le politiche dei redditi, il potenziamento del trasporto pubblico locale (TPL), i sostegni alla decarbonizzazione. Inoltre, **l'incremento dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF)** può fungere da leva per mitigare gli impatti sociali ed occupazionali negativi.

Invece di affrontare questi problemi, **l'azione del Governo sulle politiche fiscali** – nelle leggi di bilancio e nei numerosi condoni e sanatorie approvati e spesso prorogati ripetutamente, con conseguenze negative sulla propensione all'adempimento spontaneo e sulla certezza dei rapporti giuridici e delle entrate erariali – **ha privilegiato un approccio regressivo e corporativo**, che risponde esclusivamente agli interessi parziali di un preciso blocco sociale di riferimento.

Per tutte queste ragioni, la CGIL ritiene una priorità politico-sindacale la definizione di una **riforma fiscale equa e progressiva**, volta a promuovere la coesione sociale e uno sviluppo sostenibile e innovativo del Paese. Questo obiettivo è parte integrante del più generale percorso di **mobilitazione per conquistare un cambiamento radicale del modello sociale, economico e di sviluppo dell'Italia e dell'Europa**.

IRPEF (Imposta sui redditi delle persone fisiche)

Gli interventi adottati negli ultimi anni sul cosiddetto cuneo fiscale – tramite decontribuzione – e sulla rimodulazione delle aliquote IRPEF, passate da quattro a tre, hanno offerto solo un sostegno minimo, e del tutto insufficiente, al potere d'acquisto di lavoratori e pensionati, già duramente colpito dall'inflazione cumulata (+20,6% tra il 2021 e il 2025). La successiva **fiscalizzazione del cuneo**, introdotta con la legge di bilancio 2025, ha prodotto nel migliore dei casi vantaggi limitati e, per i redditi più bassi, persino perdite rilevanti (CGIL, 2025). Per questo, la risposta non può essere un'ulteriore misura estemporanea, ma una **riforma complessiva, strutturale e organica**.

È quindi necessario **ripensare integralmente la tassazione dei redditi personali lungo tre direttrici principali**: 1) l'ampliamento della **base imponibile**; 2) il rafforzamento della **progressività interna**; 3) misure per i **redditi da pensione**.

1. Equità orizzontale e allargamento della base imponibile

Non è sostenibile che oltre l'80% del gettito IRPEF – l'unica imposta realmente progressiva del nostro ordinamento – provenga da redditi da lavoro dipendente e da pensione. Questo squilibrio implica, di fatto, che siano soprattutto lavoratrici e lavoratori dipendenti, pensionate e pensionati a contribuire in misura coerente con la propria capacità contributiva, come previsto dalla Costituzione.

Per questo proponiamo che **la base imponibile dell'imposta sui redditi personali torni a essere generale e onnicomprensiva**, salvo eccezioni limitate, tassative e motivate da ragioni oggettive e condivise.

L'attuale esclusione di numerose tipologie di reddito dall'IRPEF non è più giustificabile né da presunte difficoltà tecniche, ormai ampiamente superate dalla tracciabilità e dalla tecnologia, né dall'assunto – mai dimostrato e (anche questo) superato dalle innovazioni digitali – che la riduzione dell'imposizione comporti di per sé una diminuzione dell'evasione fiscale. Alcuni regimi agevolati, come la cedolare secca sulle rendite immobiliari, mostrano tutti i limiti di questa impostazione.

Una base imponibile più ampia è quindi una condizione essenziale per ripristinare equità, coerenza e progressività nel sistema fiscale, secondo un criterio chiaro: **a parità di reddito, parità di tassazione**.

2. Rafforzamento della progressività

L'obiettivo di una maggiore equità può essere raggiunto con una nuova base imponibile onnicomprensiva e con il **massimo grado possibile di progressività**. A tal fine, lo strumento che proponiamo è **l'introduzione di una funzione a progressività continua** – sul modello, ad esempio, del sistema tedesco – **in grado di determinare l'aliquota media per ciascun livello di reddito.** In questo modo – ferma restando una **prima fascia esente da IRPEF** – si rispetterebbe in maniera più coerente la capacità contributiva effettiva di ogni contribuente, alleggerendo il carico sui redditi medio-bassi e prevedendo, **per la quota di reddito oltre soglie molto elevate, un'aliquota superiore all'attuale 43%**. Anche considerando il confronto con altri Paesi europei, riteniamo che la soglia di 50 mila euro non rappresenti un "reddito molto elevato". Il sistema dovrebbe, quindi, prevedere **un'aliquota effettiva più equa, garantendo una riduzione d'imposta sui redditi da lavoro dipendente e da pensione**. È importante sottolineare, infatti, che **le aliquote marginali effettive, ovvero quelle applicate agli aumenti di reddito** (come, ad esempio, in caso di rinnovo del CCNL o dell'incremento perequativo delle pensioni), **sono attualmente significativamente superiori a quelle nominali**. Un sistema di progressività continua come quello che proponiamo consentirebbe, inoltre, di superare **le criticità legate ai salti tra scaglioni**, emerse anche di recente con il taglio al cuneo fiscale, dove un incremento minimo del reddito può annullare il beneficio fiscale o addirittura generare una perdita.

Tabella 2 – Drenaggio fiscale su differenti imponibili fiscali da lavoro dipendente nel quadriennio 2022-2025 e stime sul 2026

		Stima drenaggio 2026		
Imponibile fiscale (2026)	**Drenaggio 2022-2025**	**Inflazione +2,9% (DFP)**	**Inflazione +3,2% (Commissione Europea)**	**Inflazione +4,5% (scenario avverso Banca d'Italia)**
28.000	2.188	703	720	798
29.000	2.652	806	823	900
30.000	3.183	908	925	1.003
31.000	3.507	1.084	1.101	1.179
32.000	3.534	1.186	1.204	1.282
33.000	3.768	1.405	1.431	1.510
34.000	3.808	1.508	1.537	1.667
35.000	3.836	1.521	1.560	1.731
36.000	4.124	1.593	1.632	1.803
38.000	4.179	1.607	1.646	1.817
40.000	4.170	1.621	1.660	1.831
42.000	4.013	1.490	1.514	1.620
44.000	4.069	1.431	1.455	1.559
50.000	4.235	1.472	1.496	1.601
55.000	4.238	1.573	1.597	1.702
60.000	4.239	1.673	1.698	1.802

Fonte: elaborazione Ufficio Economia CGIL

L'allargamento della base imponibile, che si otterrebbe riportando nell'IRPEF molti redditi oggi tassati con aliquote inferiori, **permetterebbe di riequilibrare il carico fiscale, soprattutto a vantaggio dei lavoratori dipendenti e dei pensionati**. A questo si aggiungerebbe il contributo fondamentale di una più incisiva lotta all'evasione fiscale.

Per garantire equità, progressività e solidità nel tempo alla riforma, riteniamo fondamentale **indicizzare automaticamente l'intera struttura dell'IRPEF (scaglioni, detrazioni, no tax area, trattamento integrativo) – o i parametri della funzione a progressività continua proposta – all'indice dei prezzi al consumo (IPCA generale**). Anche le soglie di esenzione dal **ticket sanitario** dovrebbero essere adeguate all'inflazione. Solo così si può contrastare il fenomeno del **drenaggio fiscale (*fiscal drag*)** che, soprattutto in periodi di alta inflazione, aumenta la pressione fiscale solo sui redditi soggetti a progressività. Stime recenti indicano che il drenaggio fiscale ha superato i **30 miliardi di euro nel quadriennio 2022-2025** e **questo fenomeno prosegue anche nel 2026, poiché il Governo ha deciso di non restituirlo né di neutralizzarlo.**

3. Misure per le pensionate e i pensionati

Nell'ultimo decennio, la stratificazione dei benefici fiscali ha portato a un'imposizione sulle pensioni molto più elevata rispetto a quella sul lavoro dipendente. Di conseguenza, pensionate e pensionati sono gli unici contribuenti che pagano ancora l'IRPEF originaria. Ad esempio, una pensione di 20 mila euro lordi annui – pari a circa 1.278 euro netti mensili – paga 3.385 euro di IRPEF netta mentre un reddito da lavoro dipendente analogo – pari a quasi 1.462 euro netti mensili – paga 998 euro di imposta netta.

Questo squilibrio – aggravato da ripetute misure penalizzanti come il **taglio della perequazione – ha eroso significativamente il potere d'acquisto degli assegni previdenziali**. Anche le pensioni medio-basse, rivalutate fino a quattro volte il minimo, hanno perso valore reale a causa del drenaggio fiscale. Ne è derivata una distorsione evidente: **pensioni da lavoro di importo contenuto, liquidate "a calcolo", risultano – dopo il prelievo fiscale – addirittura inferiori a prestazioni assistenziali** (come nel caso dei percettori di maggiorazione sociale e incremento).

Per correggere queste iniquità, riteniamo che, almeno in una prima fase, non serva uno strumento fiscale specifico e diverso rispetto a quello che proponiamo per l'insieme dei contribuenti. È, invece, urgente **ampliare la cosiddetta quattordicesima (che premia il lavoro e la contribuzione) sia nell'importo – da indicizzare – che nella platea, riconoscendola almeno a chi percepisce pensioni fino a quattro volte il minimo**, in misura adeguata a compensare l'iniquità orizzontale. È fondamentale **assicurare una perequazione completa per tutti i pensionati** che – a causa dei continui tagli degli ultimi decenni – hanno subìto perdite che ammontano a decine di migliaia di euro e riduzioni mensili irrecuperabili, a volte anche di diverse centinaia di euro.

IRES (Imposta sui redditi delle società di capitale)

L'attuale IRES, con aliquota unica del 24%, è iniqua perché penalizza le piccole realtà produttive legate ai territori, trattandole allo stesso modo dei grandi gruppi aziendali. Inoltre, dal 2004, **l'aliquota è stata ridotta di ben 9 punti percentuali, scendendo dal 33% al 24%**. **Anche la riforma dell'IRES deve fondarsi sul principio della progressività**, assicurando che la tassazione dei redditi societari rispetti l'articolo 53 della Costituzione.

A tal fine, proponiamo una cornice normativa chiara e stabile per **tassare gli extraprofitti, anche**

tramite addizionali IRES, nei settori che, in determinate fasi, realizzano guadagni anomali a causa di situazioni straordinarie e particolarmente gravose per la collettività come le emergenze sanitarie, i conflitti geopolitici, le crisi energetiche, l'impennata dei tassi di interesse, ecc. Questa addizionale si applicherebbe alla **quota di utili che supera il rendimento medio di settore a causa di circostanze eccezionali di mercato**, attuando concretamente il principio di solidarietà fiscale ed evitando che il costo delle crisi ricada sempre, soprattutto, su lavoratori dipendenti e pensionati.

Più in generale, proponiamo una riforma dell'IRES che punti ad **affiancare all'aliquota ordinaria almeno una seconda aliquota**, così da introdurre maggiore progressività nella tassazione dei profitti d'impresa. L'obiettivo è duplice: **1) rafforzare l'equità fiscale**, prelevando più risorse dove si generano maggiori profitti; **2) finanziare interventi di sostegno** per i settori più colpiti dalle oscillazioni economiche.

Fisco territoriale e locale

Come accade per l'IRPEF nazionale, anche il fisco territoriale e locale – che oggi genera 74 miliardi di euro di gettito (MEF, 2026a) – **pesa quasi esclusivamente su lavoratori dipendenti e pensionati**. A determinare questo squilibrio concorrono sia il **moltiplicarsi delle cedolari** sia **l'indebolimento dell'IRAP**, di cui alcuni chiedono addirittura il superamento.

Il finanziamento dei servizi pubblici locali deve essere equamente distribuito tra tutti i contribuenti. Non è più accettabile che l'erosione della base imponibile IRPEF produca anche questa ulteriore penalizzazione per chi vive di salario o di pensione.

Chi beneficia di regimi fiscali particolarmente vantaggiosi, come la flat tax o la cedolare secca, **non solo evita la progressività, ma non versa né le addizionali regionali e comunali né l'IRAP**. Di conseguenza, non contribuisce al finanziamento dei servizi pubblici di cui usufruisce, incluso il servizio sanitario.

L'entità di questa ingiustizia è spesso sottovalutata. **Le addizionali regionali variano dall'1,23% al 3,33%, mentre quelle comunali possono arrivare allo 0,9%**. Nei Comuni che hanno introdotto deroghe, spesso a causa di situazioni di dissesto, **le addizionali possono arrivare all'1,2%**.

Includendo i redditi da lavoro autonomo attualmente soggetti a flat tax, le rendite e le altre tipologie di reddito escluse, si **amplierebbe la base imponibile anche delle addizionali locali (calcolate sui parametri della nuova IRPEF)** e si garantirebbe una distribuzione più equa del prelievo fiscale.

Le potenziali entrate aggiuntive sarebbero rilevanti:

- se gli autonomi in flat tax pagassero l'addizionale regionale, **il gettito fiscale crescerebbe di 445 milioni di euro**;
- tenendo conto della propensione al tax gap, pur mantenendo la flat tax vigente, **l'incremento sarebbe di 765 milioni di euro**;
- con l'applicazione dell'IRPEF ordinaria, sempre considerando la propensione al tax gap, **l'aumento raggiungerebbe circa 1,1 miliardi di euro**.

Queste risorse, se recuperate, potrebbero essere destinate **al finanziamento dei servizi pubblici, a partire dalla sanità**.

IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive)

Ribadiamo la nostra ferma opposizione all'abolizione o al superamento dell'IRAP.

Eliminare questa imposta significherebbe **ridurre ulteriormente il finanziamento dei servizi**

sanitari regionali, già in forte difficoltà, mettendo a rischio 33 miliardi di gettito (MEF, 2026a), nonostante le ripetute rassicurazioni sull'invarianza delle entrate.

Proponiamo invece di ripensare l'imposta sulla produzione netta **recuperando l'impostazione originaria**: **un'aliquota contenuta su una base imponibile più ampia**.

Anche in questa prospettiva, **l'estensione della platea dei contribuenti** determinerebbe l'inclusione dei soggetti oggi esclusi, come lavoratori autonomi (se non già assoggettati alle addizionali comunali e regionali), ditte individuali e settore agricolo.

Una scelta di questo tipo consentirebbe di **rafforzare le entrate regionali ampliando la base imponibile, anziché aumentando il prelievo sui singoli contribuenti**.

Lotta all'evasione fiscale e contributiva

Nessuna riforma fiscale può essere equa in un Paese in cui l'evasione resta così elevata e diffusa. In Italia, infatti, l'evasione fiscale e contributiva è un fenomeno di massa, **vale circa 112,8 miliardi di euro (MEF, 2026b) e si concentra soprattutto su alcune categorie**: **il 78,0% riguarda il lavoro autonomo e le imprese** (IRPEF, IVA, IRES, IRAP). Non a caso, sia la Commissione europea sia il Fondo Monetario Internazionale (IMF, 2025a, 2025b) hanno raccomandato all'Italia di superare la *flat tax* per gli autonomi, così da ampliare la base imponibile, migliorare l'equità fiscale e ridurre la perdita di gettito.

All'evasione si affianca anche **l'elusione fiscale**, una pratica diffusa che sfrutta vuoti normativi e scappatoie legali per ridurre indebitamente il carico d'imposta, con conseguenti effetti distorsivi sull'intera economia.

Molte proposte avanzate dalla CGIL – come **fatturazione elettronica, *split payment*, trasmissione dei corrispettivi e incrocio delle banche dati** – sono state recepite da diversi Governi negli ultimi anni.

Occorre **riorganizzare l'Amministrazione** in funzione della nuova architettura delle imposte:

- **rafforzando l'autonomia, la responsabilità e la trasparenza dell'Agenzia delle Entrate**, così da aumentare ulteriormente il contrasto a evasione, elusione e frodi fiscali;
- **utilizzando in modo più intensivo le banche dati già disponibili e gli strumenti di intelligenza artificiale e *machine learning*** per sviluppare analisi predittive e indirizzare meglio l'azione.

Proponiamo, quindi, **analisi massive, automatiche e generalizzate** su flussi dichiarativi, ricavi, spese, redditi e stili di vita, anche attraverso il *data scraping*.

Un altro fenomeno da contrastare con la massima attenzione è la cosiddetta "evasione da riscossione", che ha prodotto un magazzino di crediti non riscossi di dimensioni ormai ingestibili. Per affrontarla serve **un uso efficace delle banche dati disponibili alle Agenzie**, in particolare dell'Archivio dei rapporti finanziari, così da rendere la riscossione coattiva più rapida e mirata.

Inoltre, per contribuire ad imprimere una svolta nel contrasto all'evasione riteniamo necessarie le seguenti misure:

- ripristinare **le sanzioni amministrative e penali per le violazioni tributarie** che sono state ridotte o eliminate dai recenti interventi del Governo (D.lgs. n. 87/2024);
- rendere strutturali **lo *split payment* e il *reverse charge***;
- riportare **il tetto al contante a 1.000 euro**;
- introdurre **l'obbligo generalizzato di pagamenti tracciabili;**
- prevedere **una ritenuta parziale nei passaggi tra operatori, con una logica simile al B2B**;

- adottare **un meccanismo analogo a quello dei "bonifici parlanti"** usati nelle ristrutturazioni edilizie, con un acconto d'imposta versato da contribuenti fiscalmente più affidabili.

L'obiettivo finale è introdurre una sorta di "sostituto d'imposta generalizzato e diffuso", capace di ridurre a monte i mancati pagamenti, come già avviene con la trattenuta alla fonte per lavoratori dipendenti e pensionati. **Soprattutto, è fondamentale cancellare dal lessico politico la parola "condono"** e tutti i suoi sinonimi o eufemismi (sanatoria, concordato, ravvedimento, ecc.).

È inaccettabile che dalla fine del 2022 siano stati approvati più di venti condoni, premiando gli evasori con strumenti come il concordato preventivo biennale e la definizione agevolata. Questo approccio, esteso di recente anche al federalismo fiscale regionale, è stato criticato da diverse istituzioni, tra cui l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB): tendere la mano agli evasori alimenta ulteriormente l'evasione e penalizza i contribuenti onesti.

La situazione delle cartelle esattoriali è molto critica. Come ha evidenziato di recente la Corte dei conti, **gli incassi si fermano al 3,1% a fronte di 40,7 miliardi di euro accertati**. Su questo dato incide soprattutto l'aspettativa di future sanatorie, che spinge molti contribuenti a rinviare i pagamenti nella speranza di nuovi condoni.

Riteniamo infine necessario il massimo impegno per costruire **strumenti internazionali di prevenzione degli schemi elusivi dei grandi gruppi multinazionali**. Questo, tuttavia, non esonera il Governo dall'adottare anche misure nazionali come, ad esempio, misure per la **tassazione delle transazioni finanziarie ad alta frequenza**.

Tabella 3 – Gap delle entrate tributarie e contributive (in milioni di euro)

TABELLA I.1: *GAP* DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2019		2020		2021		2022		2023		Differenza 2023-2019		Media 2019-2023	
	Min	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.324	4.675	2.738	3.882	2.956	3.997	2.616	3.606	3.003	4.173	-321	-502	2.927	4.067
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	583	804	495	691	514	680	552	733	607	816	24	12	550	745
IRPEF lavoro autonomo e impresa	37.369		35.064		36.612		39.218		38.387		1.018		37.330	
IRES	9.156		8.207		7.533		9.704		11.963		2.807		9.313	
IVA	31.766		28.473		29.915		30.736		34.355		2.589		31.049	
IRAP	5.039		4.497		4.906		2.937		3.347		-1.692		4.145	
LOCAZIONI	935		716		625		875		773		-162		785	
CANONE RAI	241		248		225		209		239		-1		232	
ACCISE sui prodotti energetici (benzina, gasolio, GPL)	1.928		1.739		1.762		715		1.132		-796		1.455	
IMU-TASI	5.381		5.110		4.976		4.925		4.908		-473		5.060	
Totale entrate tributarie	**95.723**	**97.295**	**87.287**	**88.627**	**90.023**	**91.230**	**92.486**	**93.657**	**98.716**	**100.095**	**2.993**	**2.800**	**92.847**	**94.181**
Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell'IMU)	**88.414**	**89.986**	**80.438**	**81.778**	**83.285**	**84.492**	**86.846**	**88.017**	**92.676**	**94.055**	**4.262**	**4.069**	**86.332**	**87.666**
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.085	3.019	1.753	2.571	1.893	2.620	2.021	2.790	2.288	3.083	203	64	2.008	2.816
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.089	10.240	5.893	8.608	5.984	8.274	6.359	8.779	6.917	9.648	-171	-592	6.448	9.110
Totale entrate contributive	**9.174**	**13.259**	**7.646**	**11.179**	**7.877**	**10.893**	**8.380**	**11.568**	**9.205**	**12.730**	**32**	**-528**	**8.456**	**11.926**
Totale entrate tributarie e contributive	**104.897**	**110.554**	**94.934**	**99.806**	**97.900**	**102.123**	**100.865**	**105.225**	**107.921**	**112.825**	**3.024**	**2.271**	**101.303**	**106.107**

Fonte: MEF (2026b)

Tabella 4 – Propensione al gap nell'imposta (in termini percentuali)

TABELLA I.2: PROPENSIONE AL *GAP* NELL'IMPOSTA

Tipologia di imposta	2019		2020		2021		2022		2023		Differenza 2023-2019		Media 2019-2023	
	Min	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*	*Min*	*Max*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	2,1%	2,9%	1,7%	2,4%	1,8%	2,4%	1,5%	2,1%	1,6%	2,3%	-0,4%	-0,6%	1,7%	2,4%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	5,2%	7,0%	4,6%	6,3%	4,4%	5,8%	4,4%	5,7%	4,4%	5,8%	-0,8%	-1,2%	4,6%	6,1%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	64,1%		64,9%		61,7%		61,4%		59,7%		-4,4%		62,3%	
IRES	24,0%		24,0%		18,0%		18,6%		19,8%		-4,2%		20,9%	
IVA	22,6%		22,8%		21,0%		19,4%		20,3%		-2,3%		21,2%	
IRAP	17,5%		17,2%		16,4%		9,9%		10,4%		-7,1%		14,3%	
LOCAZIONI	10,9%		9,0%		7,8%		10,1%		8,6%		-2,3%		9,3%	
CANONE RAI	10,9%		11,2%		10,2%		9,4%		10,9%		0,0%		10,5%	
ACCISE sui prodotti energetici (benzina, gasolio, GPL)	9,6%		10,7%		9,3%		5,0%		5,7%		-3,9%		8,1%	
IMU-TASI	22,8%		22,2%		21,4%		20,9%		20,8%		-2,0%		21,6%	
Totale entrate tributarie	**19,5%**	**19,7%**	**19,0%**	**19,3%**	**17,8%**	**18,0%**	**17,3%**	**17,5%**	**17,1%**	**17,3%**	**-2,4%**	**-2,4%**	**18,1%**	**18,3%**
Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell'IMU)	**19,7%**	**20,0%**	**19,2%**	**19,4%**	**18,0%**	**18,2%**	**17,5%**	**17,7%**	**17,3%**	**17,5%**	**-2,4%**	**-2,5%**	**18,3%**	**18,6%**

Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Fonte: MEF (2026b)

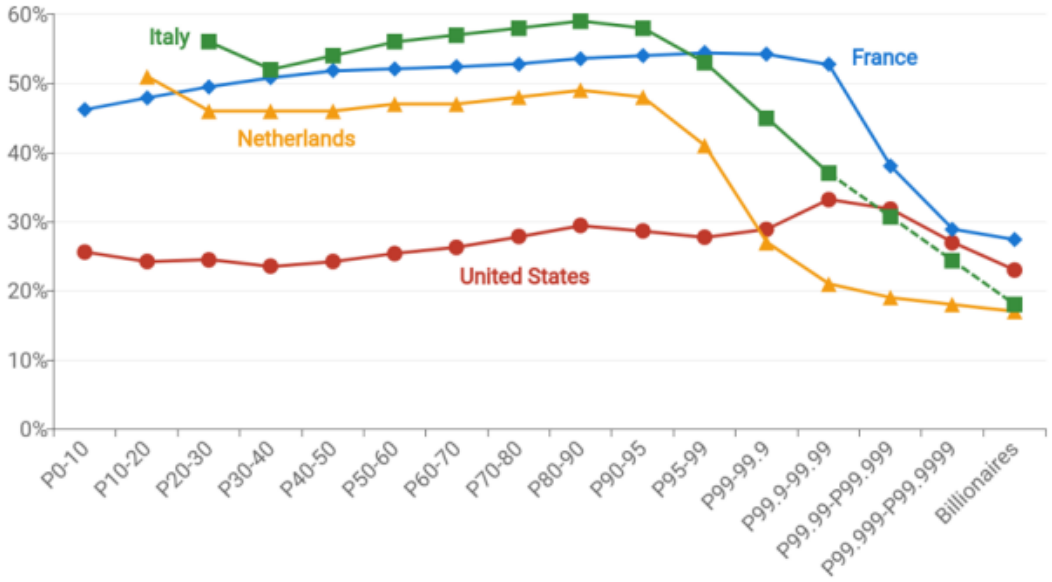
Lotta alle diseguaglianze e per la giustizia fiscale

Le diseguaglianze nel nostro Paese hanno raggiunto livelli ormai insostenibili, aggravati ulteriormente dalla pandemia, dai conflitti e dall'alta inflazione cumulata degli ultimi anni, con effetti di profonda ingiustizia sociale. Secondo Oxfam (2026), il 10% più ricco delle famiglie italiane possiede una ricchezza oltre otto volte superiore a quella della metà più povera. **Nel 2025, inoltre, i miliardari italiani hanno accresciuto il proprio patrimonio di 54,6 miliardi di euro** – pari a circa 150 milioni al giorno – arrivando a detenere complessivamente **307,5 miliardi**, distribuiti tra 79 individui (erano 71 nel 2024).

L'Italia è tra i Paesi con il più alto debito pubblico, ma anche tra quelli con la maggiore ricchezza privata. Per questo, la valutazione della "**capacità contributiva**", richiamata dall'articolo 53 della Costituzione, dovrebbe considerare la **condizione economica complessiva del contribuente**.

Numerosi studi mostrano che **i super ricchi versano, in proporzione, imposte inferiori rispetto ai contribuenti meno abbienti**. In presenza di patrimoni molto elevati, infatti, è più facile ricorrere ad arbitraggi e collocare redditi e attività nelle forme o nei Paesi più fiscalmente favorevoli, anche all'interno della stessa Unione Europea. In questo contesto, per tassare efficacemente questi contribuenti **non basta considerare il solo reddito**.

Figura 1 – Aliquote fiscali medie per percentili e per miliardari (% reddito lordo) in Italia, Francia, Paesi Bassi e Stati Uniti d'America



Fonte: Zucman (2024)

Per questo motivo proponiamo di introdurre **un contributo di solidarietà sulle grandi ricchezze con un sistema progressivo articolato in tre scaglioni** – a partire da **2 milioni** di euro di ricchezza netta – **e un'aliquota media effettiva dell'1,1%**.

Le aliquote marginali si applicano alla sola quota di patrimonio rientrante in ciascuno scaglione, e la soglia di 2 milioni funziona da franchigia: chi possiede un patrimonio inferiore non versa nulla, mentre chi la supera paga solo sulla parte eccedente. Gli scaglioni sono tre: da 2 a 5 milioni, da 5 a 10 milioni e oltre 10 milioni di euro. **Le aliquote sono pari, rispettivamente, allo 0,883%, all'1,766% e al 2,649%**.

Il contributo coinvolge complessivamente circa **467 mila contribuenti**:

- **i circa 392 mila contribuenti con patrimoni tra 2 e 5 milioni** versano in media circa 7.600 euro, con un'aliquota effettiva dello 0,27% del patrimonio;
- **i circa 53 mila contribuenti con patrimoni tra 5 e 10 milioni** versano in media 56,3 mila euro, con un'aliquota effettiva di 0,84%;
- **i circa 22 mila contribuenti con patrimoni superiori a 10 milioni**, con un patrimonio medio di circa 40 milioni, versano in media circa 900 mila euro, con un'aliquota effettiva del 2,27%.

La platea interessata riguarderebbe, quindi, circa 467 mila contribuenti ultramilionari e miliardari (meno dell'1% dei più ricchi) e garantirebbe un **gettito aggiuntivo di circa 26 miliardi di euro**. Come illustrato in *tabella 5*, oltre 20 miliardi (il 77,2% del gettito) deriverebbero dallo scaglione oltre i 10 milioni di euro.

Si tratterebbe di **risorse rilevanti, da destinare al finanziamento dei servizi pubblici fondamentali** – sanità pubblica, istruzione, non autosufficienza, politiche abitative – per alleggerire il peso che oggi grava su molte famiglie lasciate sole nei momenti di maggiore fragilità.

Tabella 5 – Contributo di solidarietà sulle grandi ricchezze

Scaglione di ricchezza netta	N. contribuenti	Ricchezza media *(in euro)*	Aliquota marginale	Aliquota effettiva	Gettito *(in miliardi di euro)*
Da 2 milioni a 5 milioni di euro	391.601	2.861.026	0,883%	0,27%	2,98
Da 5 milioni a 10 milioni di euro	52.621	6.685.718	1,766%	0,84%	2,96
Oltre i 10 milioni di euro	22.334	39.581.114	2,649%	2,27%	20,06
Totale (oltre 2 milioni)	**466.556**	**5.050.150**		**1,10%**	**26,00**

Fonte: elaborazione Guzzardi, Palagi, Roventini (2026)

Infine – allo scopo di disincentivare la cosiddetta "**fuga dei ricchi**" e di contrastare **il trasferimento opportunistico della residenza fiscale all'estero** per sottrarre asset patrimoniali alla contribuzione – proponiamo di introdurre anche **un'imposta in uscita** (c.d. "***exit tax***") che prolunghi l'obbligo fiscale in Italia **per un periodo di dieci anni dopo l'espatrio**.

Nel dibattito pubblico in corso sono emerse anche altre proposte sulla tassazione della ricchezza che prevedono differenti aliquote e platee interessate e, quindi, anche un diverso gettito aggiuntivo.

Imposte sulle successioni e riforma del Catasto

Il trasferimento per via ereditaria delle grandi ricchezze – oltre a smentire clamorosamente la falsa retorica sul cosiddetto "merito" – **contribuirà nei prossimi anni a concentrare ancor di più la ricchezza nel nostro Paese**.

L'Italia, infatti, viene ormai considerata un vero e proprio "paradiso fiscale" per l'imposta di successione: con franchigie elevate e aliquote molto contenute rispetto ai principali Paesi europei.

È fondamentale, quindi, intervenire anche sulle imposte sulle donazioni e successioni, prevedendo una quota esente e concentrandosi sui patrimoni più rilevanti.

Ampliare la base imponibile (includendo anche i trasferimenti di azienda, rami di azienda, quote sociali e azioni attualmente esenti), **ridurre le franchigie e rimodulare le aliquote in forma progressiva tenendo conto del grado di parentela e garantendo il coniuge superstite,** può favorire una maggiore redistribuzione della ricchezza e uniformare il sistema fiscale nazionale a quello delle principali economie dell'UE, dove le entrate sono sensibilmente superiori. Ad esempio, in Italia, il gettito è di circa **un miliardo** di euro annuo (0,05% del PIL nel 2024), contro i **21 miliardi** della Francia (0,73% del PIL).

Questo percorso consentirà altresì di riorganizzare tutte le imposte patrimoniali (IMU, imposta di bollo, imposte di registro, ecc. che sono attualmente applicate con la stessa aliquota alla generalità dei contribuenti) **rendendole più progressive ed esentando i contribuenti meno abbienti**.

Si tratta di un tema cruciale in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da una **bassissima mobilità sociale**, tanto da situarsi agli ultimi posti nel *Social Mobility Index*.

Nella stessa prospettiva, è altrettanto urgente – come più volte sollecitato dalla stessa Commissione Europea – **una riforma del Catasto** mirata a rendere il sistema più equo e razionale, **allineando i valori catastali degli immobili ai valori di mercato reali**. Questa disparità – oltre ad essere iniqua

di per sé – influisce anche sull'accesso alle prestazioni sociali, incidendo sulla determinazione dell'ISEE. La proposta di riforma del sistema catastale intende colmare il divario tra i valori contabili degli immobili e i loro valori di mercato reali, garantendo una maggiore equità nel prelievo fiscale. In questo contesto, **la tutela del diritto all'abitazione principale rimane fondamentale**. Per i proprietari di prime case non di lusso e non speculative, l'aggiornamento del valore catastale può avere una funzione puramente conoscitiva, con meccanismi di invarianza del gettito per evitare un aumento delle imposte.

Per evitare un impatto fiscale immediato e indiscriminato, proponiamo di **legare l'adozione della nuova rendita catastale a specifici momenti della vita dell'immobile**: 1) **trasferimento di proprietà**, per compravendita o successione, in cui il valore del bene viene comunque accertato e aggiornato; 2) **interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica** che ne abbiano aumentato il valore di mercato, soprattutto se finanziati o incentivati con detrazioni pubbliche; 3) **variazione della destinazione d'uso**, con conseguente ricalcolo della rendita.

Fiscalità internazionale

Il tema dell'evasione fiscale è strettamente legato alle **norme di fiscalità internazionale**.

La tassazione minima sulle multinazionali (*Global Minimum Tax*) rappresenta solo un primo passo, peraltro insufficiente, per contrastare le pratiche elusive delle imprese che reindirizzano i profitti verso paradisi fiscali con legislazioni estremamente favorevoli. I recenti sviluppi nell'implementazione della **normativa OCSE** – in particolare il passo indietro degli Stati Uniti avallato dal G7 – sono preoccupanti e rischiano di vanificare anni di discussione e di lavoro politico-diplomatico.

Riteniamo fondamentale **l'adozione di regole comuni a livello mondiale per combattere il dumping fiscale** e sosteniamo convintamente il rafforzamento della *Global Minimum Tax* e delle altre proposte simili attualmente in discussione all'ONU.

Riferimenti bibliografici e statistici

CGIL (2025), *Nota di commento sulla Legge di Bilancio 2025*, pp. 9-11, 27 gennaio

Dalle Luche M., Guzzardi D., Palagi E., Roventini A. e Santoro A. (2024), *Per un fisco più giusto tassare il capitale*, lavoce.info, 8 novembre

Dalle Luche M., Guzzardi D., Palagi E., Roventini A. e Santoro A. (2026), *Tackling the regressivity at the top of the italian tax system: An optimal taxation framework with heterogeneous returns to capital*, Review of Income and Wealth 72 (3), e70086

Franzini M. e Raitano M. (2025), *La Legge di Bilancio, il ceto medio e le disuguaglianze*, 15 novembre

Giannini S., Pellegrino S. e Zanardi A. (2025), *Ma quante sono le aliquote dell'IRPEF?*, lavoce.info, 5 dicembre

Guzzardi D., Palagi E., Roventini A. e Santoro A. (2024), *Reconstructing income inequality in Italy: New evidence and tax system implications from distributional national accounts*, Journal of the European Economic Association 22 (5), 2180-2224

IMF (2025a), *Fiscal Monitor: Fiscal Policy under Uncertainty*, April

IMF (2025b), *Italy: Staff Concluding Statement of the 2025 Article IV Mission*, 29th May

INAPP (2023), *Politiche per il lavoro: evidenze, criticità, prospettive*, in Rapporto 2023, p. 105, dicembre 2023

MEF (2024), *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, 15 novembre

MEF (2026a), *Bollettino entrate tributarie 2025*, marzo

MEF (2026b), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (anno 2026)*, 6 ottobre

Oxfam (2026), *Nel baratro della disuguaglianza. Come uscirne e prendersi cura della democrazia*, 19 gennaio

Paladini R. (2026), *La Legge di Bilancio 2026 e l'IRPEF*, Menabò di Etica ed Economia, 4 gennaio

Pisauro G. (2025), *L'imposta sul reddito tra salti e dirupi*, lavoce.info, 5 dicembre

Zucman G. (2024), *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, 25th June