



IO CPI

L'erosione della base imponibile dell'IRPEF

di Gianmaria Olmastroni, Gilberto Turati

9 gennaio 2026

Nel dibattito sulla riforma dell'IRPEF l'attenzione si concentra spesso sulla struttura delle aliquote e degli scaglioni, mentre resta in secondo piano il tema dell'erosione della base imponibile. Nonostante sia nata come imposta omnicomprensiva su tutti i redditi, l'IRPEF grava però oggi largamente solo su redditi da lavoro dipendente e da pensione, mentre altre categorie di reddito sono soggette a regimi sostitutivi più favorevoli. I tre esempi principali sono i redditi da capitale, i redditi da locazione dei fabbricati e i redditi da lavoro autonomo. Questa nota mostra che, con l'eccezione dei redditi da capitale, i regimi di favore previsti dalla normativa italiana per affitti e autonomi rappresentano un'eccezione rispetto ad altri Paesi UE (Francia, Germania, Spagna e Paesi Bassi), dove tali redditi sono sottoposti prevalentemente alla tassazione ordinaria progressiva. In generale, l'Italia è tra i Paesi con più "spese fiscali" (tutte le esenzioni, deduzioni, detrazioni, esclusioni e regimi sostitutivi che si applicano a particolari categorie di redditi e/o di contribuenti), un problema non da poco visto che queste, oltre a erodere la base imponibile, complicano il sistema fiscale, sono difficili da rimuovere una volta in vigore e il loro costo è comunque difficile da quantificare.

* * *

In Italia, il dibattito sulla riforma del sistema fiscale, in particolare sulla riforma dell'IRPEF, è limitato tipicamente a rivedere, da un lato, l'ampiezza degli scaglioni (ridotti da cinque a quattro con la legge di bilancio 2022 e da quattro a tre con la legge di bilancio 2024), dall'altro, la misura delle aliquote marginali (la legge di bilancio per il 2026 riduce quella centrale dal 35% al 33%).

Continua invece a ricevere meno attenzione la definizione dell'ampiezza della base imponibile, non tanto per l'evasione fiscale (che continua ad essere un problema strutturale del nostro sistema tributario che andrebbe adeguatamente affrontato), quanto per l'esclusione dalla base imponibile

dell'imposta progressiva di categorie sempre più ampie di redditi.¹ L'IRPEF, nata come imposta omnicomprensiva su tutti i redditi, grava infatti oggi quasi completamente sui redditi da lavoro dipendente e da pensione (che nei fatti sono redditi da lavoro dipendente differiti), due categorie che ormai pesano meno della metà sul totale dei redditi nazionali.²

Questa concentrazione del carico fiscale su sole due categorie di redditi (che secondo i dati OCSE garantiscono l'82% del gettito) è dovuta al fenomeno dell'*erosione fiscale*, cioè l'accumulo di numerosi "regimi sostitutivi" che, negli anni, hanno spogliato la base imponibile originaria dell'IRPEF, assoggettando numerose tipologie di reddito a regimi di tassazione "speciali".³ Esempi tipici sono la tassazione con aliquota del 26% della maggior parte dei redditi da capitale e quella con aliquota del 21% degli affitti (che scende addirittura al 10% se a canone concordato). Un altro esempio, che crea una forte distinzione tra categorie di lavoratori, è il regime forfettario previsto per i redditi da lavoro autonomo: gli autonomi con fatturato fino a 85mila euro pagano un'aliquota fissa del 15% su una base imponibile determinata applicando ai ricavi un coefficiente di redditività. A parità di reddito, dipendenti ed autonomi sono quindi soggetti a oneri fiscali diversi, una chiara violazione di sani principi di equità orizzontale.⁴

L'obiettivo di questa nota è di ricostruire il fenomeno dell'erosione della base imponibile attraverso la definizione di regimi di favore per alcune categorie di redditi anche in altri Paesi europei e di discutere poi il tema più generale delle "spese fiscali" come elemento di limitazione della base imponibile dell'Imposta Personale sul Reddito.

L'erosione in Italia e negli altri Paesi

Anche in altri Paesi la base imponibile dell'Imposta Personale sui Redditi è così concentrata sui redditi da lavoro dipendente e da pensione? Per rispondere, confrontiamo i regimi fiscali cui sono sottoposti i redditi da capitale, i redditi effettivi dei fabbricati (quelli derivanti dalle locazioni) e i redditi da lavoro autonomo in Italia, Francia, Germania, Spagna e Paesi Bassi.⁵ Con l'eccezione

¹ Per un approfondimento sul livello di evasione fiscale, vedi la nostra precedente nota ["Evasione fiscale in calo: le stime aggiornate della Relazione 2025"](#), 21 novembre 2025

² Vedi le nostre precedenti note ["Da dove arrivano i redditi degli italiani?"](#), 6 febbraio 2023, e ["Come vengono tassati i redditi degli italiani?"](#), 23 febbraio 2023.

³ Per i dati, vedi OCSE, [Revenue Statistics 2025](#), cap. 2, 9 dicembre 2025.

⁴ Per un'analisi approfondita sulla differenza di tassazione tra autonomi e dipendenti dovuta al regime forfettario, vedi la nostra precedente nota ["L'espansione del forfettario e i regimi fiscali di autonomi e dipendenti"](#), 21 dicembre 2022.

⁵ Le informazioni di seguito provengono dalle "Tax Summaries" di PWC: vedi Francia ([link](#)), Germania ([link](#)), Spagna ([link](#)), Paesi Bassi ([link](#)).

dei redditi da capitale (più mobili e soggetti ad imposta sostitutiva anche negli altri Paesi), i regimi di favore per i redditi da locazione dei fabbricati e per i redditi da lavoro autonomo sembrano rappresentare delle eccezioni nel panorama europeo (Tav. 1).

- **Redditi da capitale:** anche negli altri Paesi considerati, i redditi finanziari sono tassati a parte. Francia e Germania applicano aliquote “piatte” rispettivamente del 30% e del 26%, con possibilità di optare per la tassazione ordinaria qualora questa risulti conveniente. In Spagna, tali redditi sono separati dalla base imponibile ordinaria ma sono comunque soggetti ad aliquote progressive dal 19% al 30%, come mostrato in Tav. 1. L’Olanda è un caso particolare, perché applica un’aliquota del 36% non sul rendimento effettivo, ma su un rendimento “normale” stabilito annualmente per legge, calcolato su tutto il patrimonio in base al tipo di attività possedute. Per il 2026 viene assunto un rendimento delle attività finanziarie e immobiliari del 6,04%. Il rendimento viene calcolato sulla parte di patrimonio eccedente la franchigia di 59.357 euro.
- **Redditi da locazione di fabbricati:** la cedolare secca italiana rappresenta un unicum nel panorama europeo. In Francia, Germania e Spagna, i redditi da locazione confluiscono infatti nella base imponibile ordinaria e sono tassati con aliquote progressive, anche se la base imponibile è spesso ridotta tramite deduzioni di alcuni costi (interessi sul mutuo, manutenzione, ammortamenti). Nei Paesi Bassi la tassazione è equivalente a quella dei redditi da capitale, applicando il 36% sul rendimento “normale” descritto sopra.
- **Redditi da lavoro autonomo:** negli altri Paesi il reddito da lavoro autonomo confluisce generalmente nella base imponibile ordinaria. In Francia e Spagna, la legislazione prevede regimi semplificati per le imprese individuali in base ai quali si arriva ad una determinazione forfettaria della base imponibile, a cui però si applica l’imposta progressiva.⁶ In Germania, il reddito da lavoro autonomo è interamente soggetto a tassazione progressiva, così come nei Paesi Bassi, pur con la possibilità di deduzioni specifiche.⁷

⁶ Si tratta del regime dei *micro-entrepreneur* per la Francia ([link](#)), ove in alcuni casi è prevista una tassazione sostitutiva, ma con requisiti più stringenti di quelli italiani, e della *Estimacion Objectiva* per la Spagna ([link](#)).

⁷ Per le deduzioni specifiche dei Paesi Bassi, descritte in Tav. 1, vedi [questo link](#).

Tav. 1: Regimi fiscali per tipo di reddito
(aliquote)

Paese	Tassazione ordinaria	Redditi da capitale	Redditi da locazione dei fabbricati (affitti)	Redditi da lavoro autonomo
Italia	23% (fino a 28.000 euro) 33% (da 28.000 a 50.000 euro) 43% (oltre 50.000 euro)	26%	21% (10% per canone concordato)	15% (fino a 85mila euro di ricavi, su base imponibile calcolata applicando un coefficiente di redditività stabilito per legge in base al tipo di attività) Tassazione ordinaria (oltre 85mila euro di ricavi)
Francia	0% (fino a 11.000 euro) 11% (da 12.000 a 28.000 euro) 30% (da 29.000 a 81.000 euro) 41% (da 82.000 a 179.000 euro) 45% (oltre 179.000 euro)	30%, 33% per chi ha un reddito complessivo di oltre 250.000 euro, 34% oltre i 500.000 euro. È possibile optare per la tassazione ordinaria, che è conveniente solo per i redditi inferiori a 28.000 euro.	Tassazione ordinaria, deduzioni di costi correlati (interessi sul mutuo, costi di gestione, riparazioni)	Tassazione ordinaria (fino a 188.700 euro di ricavi per le attività commerciali e 77.700 per le altre, la base imponibile è calcolata applicando un coefficiente di redditività stabilito per legge in base al tipo di attività)
Germania	0% (fino a 11.000 euro) Crescita graduale dal 3,1% (12.000 euro) al 41,9% (67.000 euro) 42% (da 68.000 a 276.000 euro) 45% (oltre 278.000 euro)	26,375%, franchigia di 1.000 euro. Se più conveniente, viene applicata la tassazione ordinaria.	Tassazione ordinaria, deduzioni di costi correlati (interessi sul mutuo, costi di gestione, riparazioni)	Tassazione ordinaria
Spagna	18% (fino a 12.000 euro) 22,7% (da 14.000 a 20.000 euro) 27,8% (da 21.000 a 36.000 euro) 35,9% (da 37.000 a 53.000 euro) 39,9% (da 54.000 a 58.000 euro) 43% (da 59.000 a 301.000 euro) 45% (oltre 301.000 euro)	19% (fino a 6.000 euro) 21% (da 6.000 a 50.000 euro) 23% (da 50.000 a 200.000 euro) 27% (da 200.000 a 300.000 euro) 28% (oltre 300.000 euro; in alcune regioni può arrivare al 30%)	Tassazione ordinaria, deduzioni di costi correlati (interessi sul mutuo, costi di gestione, riparazioni)	Tassazione ordinaria (fino a 250.000 euro di ricavi, se rientranti in alcuni settori quali commercio al dettaglio, ristorazione, taxi, edilizia e agricoltura, la base imponibile è calcolata tramite indicatori basati su parametri fisici quali numero di dipendenti, elettricità consumata, dimensioni del locale ecc. Questo regime non si

Paesi		36%, calcolato sul rendimento ipotetico del patrimonio totale stabilito annualmente per legge in base al tipo di asset: per il 2026 viene assunto un rendimento del 1,03% per i depositi bancari, del 6,04% per le altre attività finanziarie e immobiliari. Franchigia di 59.357 euro.	36%, calcolato sul rendimento ipotetico del patrimonio totale stabilito annualmente per legge in base al tipo di asset: per il 2026 viene assunto un rendimento del 1,03% per i depositi bancari, del 6,04% per le altre attività finanziarie e immobiliari. Franchigia di 59.357 euro.	Tassazione ordinaria (deduzione del 12,7% dell'utile; deduzione di 1.200 euro se si è lavorato per più di 1.200 ore)
		35,7% (fino a 38.833 euro)	37,6 % (fino a 78.426 euro)	
Bassi	49,5 % (oltre 78.426 euro)			

Fonte: elaborazioni OCPI su dati OCSE, PWC, singoli governi nazionali.

Dato che la tassazione spagnola è circa equamente divisa tra imposte nazionali e locali, le aliquote mostrate sono le nazionali con l'aggiunta delle locali di Madrid.

Il tema delle “spese fiscali”

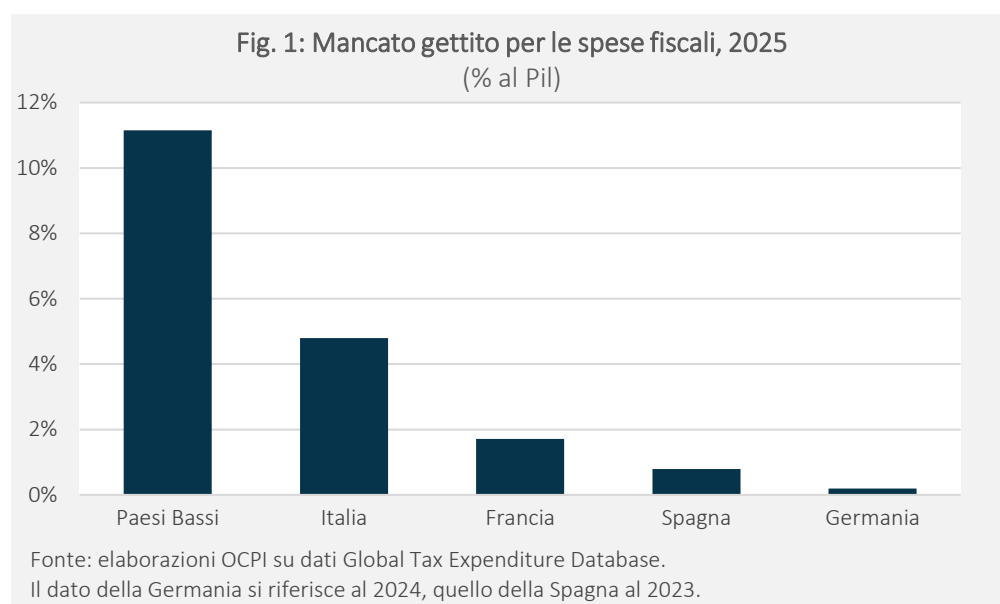
L'anomalia italiana nel prelievo sui redditi da locazione dei fabbricati e da lavoro autonomo è solo la punta dell'iceberg di un fenomeno più ampio. I regimi di favore discussi in precedenza rientrano infatti nel concetto di “spese fiscali”: queste sono *“le misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a una regola di riferimento che rappresenta il benchmark”*, dove la regola di riferimento è il sistema tributario vigente.⁸ Il termine “spese fiscali” raggruppa quindi le varie esenzioni, deduzioni, detrazioni, esclusioni e regimi sostitutivi che si applicano a particolari categorie di redditi e/o di contribuenti.

Nel complesso, le spese fiscali sono un'enormità: quelle che hanno inciso sulle casse dello Stato nel 2025 sono 575, di cui 166 (il 29%) talmente piccole da avere un impatto finanziario irrilevante o “non calcolabile”. Il mancato gettito è complessivamente stimato in 119 miliardi per il 2025, pari al 5,3% del Pil. Tuttavia, questo numero comprende anche spese fiscali che non incidono sulla base imponibile IRPEF, ma su altre imposte, come IVA e IRES. Considerando solo le agevolazioni riconducibili all'Imposta Personale sul Reddito, e che quindi

⁸ Se un'agevolazione è una caratteristica strutturale del tributo, come l'aliquota IVA ridotta al 4% per i beni alimentari, non è considerata spesa fiscale, altrimenti sì. La definizione è tratta dal [Rapporto sulle spese fiscali del 2024](#), redatto da un'apposita [Commissione istituita dal Mef](#).

erodono la base imponibile, il numero scende a 357, di cui 209 quantificabili, per un mancato gettito di 108 miliardi (4,8% del Pil).

Con l'eccezione dell'Olanda, che presenta un numero particolarmente alto (38 misure per un mancato gettito di 118 miliardi, l'11% del Pil), l'Italia ha più spese fiscali degli altri grandi Paesi UE, sia in numero che in gettito (Fig. 1): in Francia sono 162, per un mancato gettito dell'1,7% del Pil (51 miliardi); in Spagna 61, per lo 0,8% del Pil (12 miliardi); in Germania 28, impattanti per lo 0,2% del Pil (8 miliardi).⁹



Le spese fiscali perseguono differenti obiettivi di politica economica, dal sostegno alle famiglie a basso reddito allo stimolo di specifiche attività economiche. Rispetto alla spesa pubblica, però, queste presentano tre grandi problemi: i) complicano il sistema fiscale; ii) il loro costo è difficile da quantificare: le stime del mancato gettito ci dicono quanto lo Stato incasserebbe in più se, a parità di comportamento dei contribuenti, l'agevolazione non esistesse, ma la tassazione influenza le scelte individuali, rendendo complesso quantificare l'impatto sia delle singole agevolazioni, sia del loro insieme; iii) una volta in vigore, sono difficili da rimuovere, perché nei fatti sono legate a specifici "gruppi di pressione"; la rimozione di una spesa

⁹ I dati provengono dalle ultime edizioni dei singoli rapporti nazionali di monitoraggio delle spese fiscali, poi raggruppati nel Global Tax Expenditures Database ([link](#)). Non tutti i Paesi hanno dati aggiornati: se quelli di Francia, Italia e Paesi Bassi si riferiscono al 2025, quelli tedeschi si riferiscono al 2024 e quelli spagnoli al 2023. Come specificato dai gestori del database, ogni Stato definisce una misura come spesa fiscale in base a un proprio *benchmark*. Misure analoghe in Paesi diversi potrebbero quindi essere considerate spesa fiscale in un Paese e parte della struttura standard dell'imposta in un altro. Tuttavia, tutti i Paesi considerati hanno un buon grado di trasparenza nel monitoraggio delle spese fiscali, secondo l'indice apposito ([link](#)) e, soprattutto, la magnitudo delle discrepanze rilevate è tale da non poter essere ricondotta esclusivamente a divergenze di *benchmark*.

fiscale beneficerebbe sì l'insieme dei contribuenti, ma sarebbe fortemente ostacolata dai soggetti interessati ad essa, che pur in numero limitato sono molto coesi e organizzati, al contrario dei contribuenti nel loro insieme.¹⁰ La rimozione di tali agevolazioni richiederebbe quindi un'enorme forza politica. Non è un caso che, in Italia, se ne discuta da anni ma poi, alla prova dei fatti, non cambi nulla sul fronte dell'IRPEF, se non qualche accorpamento di aliquote e qualche discussione – per certi versi surreale – su scaglioni di reddito applicati ad una base imponibile sempre più erosa.

¹⁰ Queste considerazioni sono contenute sia nel Rapporto sulle spese fiscali citato in nota 8, sia nel rapporto [“Mind the Gap”](#) (pag. 7 e seguenti), redatto dalla Commissione Europea.