

## Conti pubblici

# L'addizionale regionale all'IRPEF in Alto Adige: quali possibilità di intervento?



## I tre punti principali:

- 1 Non è facile sostenere quali siano per la mano pubblica le manovre migliori da attuare: procedere nella direzione di un alleggerimento del carico fiscale sui contribuenti o piuttosto in un rafforzamento del welfare mediante il gettito generato dall'imposizione fiscale?
- 2 Il focus andrebbe spostato non tanto sul gettito derivante dalle manovre quanto sull'equità sociale che esse generano. In tal senso sarebbero quindi auspicabili interventi che da un lato alleggeriscano le fasce più deboli e dall'altro non penalizzino però il ceto medio.
- 3 L'estensione della no-tax area dell'addizionale regionale all'IRPEF in Provincia di Bolzano fino a soglie superiori agli attuali 20.000 € comporta nell'immediato minori entrate per le casse provinciali, ma maggiore potere d'acquisto per i contribuenti. La recente ipotesi di innalzamento della no-tax area a 28.000 € a partire dal 2016 comporterà una maggiore disponibilità di 344 € all'anno per contribuente.

## Il punto di partenza

In periodo di crisi e di spending review non è facile identificare le voci di bilancio su cui sia opportuno intervenire per dare una boccata di ossigeno ai contribuenti. Alcuni sostengono che sia meglio puntare su un alleggerimento del carico fiscale. Altri su un potenziamento delle misure di welfare. In ogni caso la Giunta Provinciale ha già attuato diversi interventi a sostegno dei cittadini che hanno comportato nell'immediato minori entrate per le casse pubbliche.

Tra le recenti manovre attuate dal governo locale vi è stata l'eliminazione dell'IMI per la prima casa di proprietà. Tale intervento ha visto la soddisfazione dei sindacati altoatesini che hanno così rilanciato anche la proposta di taglio dell'imposizione fiscale sui redditi dei lavoratori.

Facendo un passo indietro va ricordato che dopo varie richieste da più parti, con la Legge finanziaria 2014 la Giunta Provinciale ha introdotto, ai fini della determinazione della base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, una deduzione pari a 20.000 €. In altre parole, è stata introdotta una cosiddetta no-tax area per quanto riguarda tale addizionale fino all'importo di 20.000 € per tutti i contribuenti. Le richieste da parte del mondo politico e sindacale si spingevano e si spingono tuttora ad estendere tale no-tax area fino a soglie superiori se non addirittura ad una totale eliminazione dell'imposta. In occasione della presentazione del bilancio di previsione per il 2016 la Giunta Provinciale ha proposto a partire dal prossimo anno un innalzamento della no-tax area a 28.000 €.

Con questo IPL Zoom si intende fare luce sull'addizionale regionale all'IRPEF e sugli eventuali margini di manovra possibili per un alleggerimento del carico fiscale per i contribuenti altoatesini.

## Ambito di applicazione

L'art. 50 del Dlgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ha istituito l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Tale imposta è basata applicando un'aliquota fissata dalla Regione o dalla Provincia autonoma in cui il contribuente ha la residenza, al reddito complessivo determinato ai fini dell'IRPEF, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta.

Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Bolzano l'aliquota è al momento pari all'1,23 %, senza differenze di scaglioni. A decorrere dal periodo d'imposta 2011<sup>1</sup>, ai soggetti aventi un reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale IRPEF non superiore a 70.000 € e con figli fiscalmente a carico è stata introdotta una detrazione dall'importo dovuto a titolo di addizionale regionale all'IRPEF di 252 € per ogni figlio in proporzione alla percentuale e ai mesi di carico. Al momento è inoltre operante una deduzione di 20.000 € spettante a tutti i contribuenti che è stata introdotta a partire dal periodo di imposta 2014 dalla legge provinciale 7 aprile 2014 n.1<sup>2</sup>.

L'addizionale regionale è versata, in unica soluzione e con le modalità e nei termini previsti per il versamento delle ritenute e del saldo dell'IRPEF, alla Regione in cui il contribuente ha il domicilio fiscale alla data del 1° gennaio dell'anno cui si riferisce l'addizionale stessa. La base imponibile per il calcolo delle addizionali è costituita dal reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF, al netto degli oneri deducibili e della rendita dell'abitazione principale (e relative pertinenze).

### Esenzione e deduzione: un po' di chiarezza sui due meccanismi.

La **deduzione**, meccanismo conosciuto anche come "no-tax area", comporta una diminuzione del reddito imponibile su quale sarà applicata l'aliquota in vigore. Ciò vale pertanto per tutti i contribuenti.

L'**esenzione** si applica solo per alcune fattispecie di contribuenti che sono sotto alla soglia di reddito stabilita. Sopra tale soglia sarà pertanto applicata l'aliquota in vigore sul reddito imponibile.

#### Esempio

Il sig. Rossi ha un reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale IRPEF di 30.000 €.



...con deduzione

Se ci fosse una deduzione di 28.000 € andrebbe a pagare l'addizionale (1,23%) soltanto sui 2.000 € restanti, pertanto pagherà 24,6 € di imposta.



...con esenzione

Se ci fosse un'esenzione fino a 28.000 € dovrebbe pagare per intero l'addizionale (1,23%) poiché non rientra nella fascia di esenzione, pertanto pagherà 369 € di imposta.

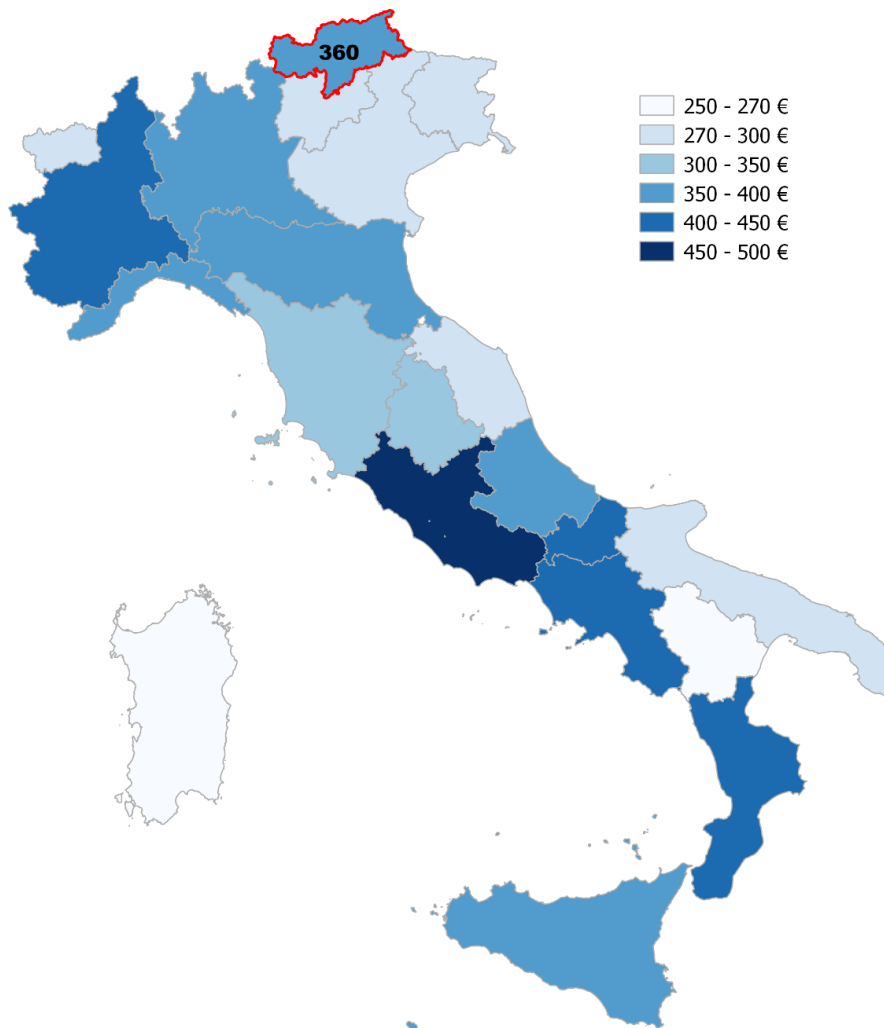
<sup>1</sup> Legge provinciale 23 dicembre 2010, n. 15 Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (Legge finanziaria 2011).

<sup>2</sup> Legge provinciale 7 aprile 2014, n. 1 Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016 (Legge finanziaria 2014).

## Le addizionali regionali a confronto

In Italia le varie regioni e le Province Autonome di Bolzano e Trento applicano diverse aliquote e diversi livelli di esenzione, piuttosto che deduzione, entro i limiti stabiliti dalla già citata normativa nazionale. Considerando l'anno di imposta 2013, gli importi medi delle addizionali regionali IRPEF per tutte le tipologie di contribuenti variano dai 250 € della Basilicata ai 470 € del Lazio. **Con un'imposizione media pari a 360 € la Provincia Autonoma di Bolzano si pone ad un livello intermedio.** Tali importi sono influenzati da due fattori: da un lato dall'aliquota applicata dalla Regione o dalla Provincia Autonoma, dall'altro dal reddito medio di tale territorio. Quindi se regioni con redditi medi tendenzialmente bassi hanno importi medi di addizionale regionale IRPEF più elevati della nostra Provincia, cioè è dovuto al fatto che applicano aliquote più elevate.

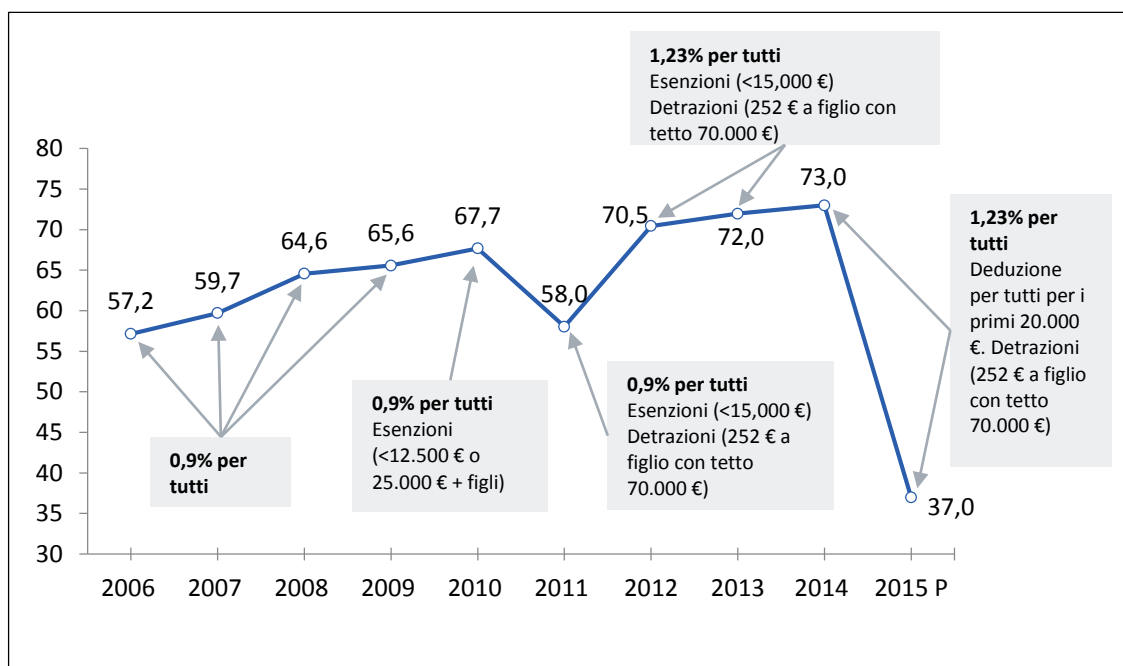
**Figura 1. Importi medi delle addizionali regionali IRPEF nelle regioni italiane.**  
Tutte le persone fisiche, in € - Anno di imposta 2013



## Le entrate da addizionale regionale IRPEF per la Provincia di Bolzano

Negli anni più recenti le entrate da addizionale regionale all'IRPEF per la Provincia di Bolzano si sono attestate attorno ai 70 mio. € all'anno. Ripercorrendo gli ultimi 10 anni, la Provincia ha più volte modificato sia l'aliquota che le fasce di esenzione, incidendo fino al 2014 in maniera esigua sul gettito complessivo.

Figura 2. Ammontare delle entrate per la Provincia Autonoma di Bolzano per l'addizionale regionale IRPEF e variazioni dell'aliquota intervenute, Mio. € - 2006-2015.



Fonte: Provincia Autonoma di Bolzano - Ripartizione Finanze. Elaborazione IPL

© IPL 2015

Con la creazione di una no-tax area al di sotto dei 20.000 € spettante a tutti i contribuenti per il periodo di imposta 2014, la Provincia ha previsto per il 2015 una **diminuzione delle entrate di ca. 33 mio. €**. Considerato che tale imposta viene trattenuta nel periodo successivo a quello di imposizione, dati certi si potranno vedere solo nei prossimi mesi. Certo è che tale misura si rifletterà in un **aumento del potere d'acquisto pari a 246 € per contribuente**. Resterà inoltre da verificare se tale misura - come auspicato dai sostenitori - avrà in qualche modo effetti positivi sui consumi delle famiglie altoatesine.

## Ripercorrendo il dibattito degli ultimi anni...

Le discussioni politico-sindacali sul tema dell'addizionale IRPEF si sono susseguite per diverso tempo sia prima dell'introduzione dell'attuale no-tax area di 20.000 € che successivamente.

**2012**

Verso la fine del 2012 un documento unitario di CGIL/AGB, SGB *CISL* e UIL-SGK criticò, in sede di discussione della legge finanziaria della Provincia, la mancata introduzione di riduzioni per l'addizionale regionale all'IRPEF. Tale documento propose una no-tax area fino ad almeno il secondo scaglione di reddito IRPEF (28.000 €).

**2013**

Nell'agosto 2013 un disegno di legge<sup>3</sup> prevedeva l'esenzione per persone con reddito fino ai 35.000 € e l'aumento all'1,4% dell'aliquota per redditi superiori. La SGB *CISL* fece notare che dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di Milano ha sempre chiesto alla Provincia di prevedere l'esenzione di talune fasce di reddito e l'aumento dell'aliquota per redditi superiori ai 70.000 €, provvedendo col tempo ad un azzeramento dell'addizionale IRPEF anche grazie all'introduzione di una tassa di soggiorno. In tale dibattito anche la Camera di Commercio di Bolzano propose di esentare tutti i redditi da tale addizionale.

Nel novembre 2013 un documento congiunto di tutte le organizzazioni sindacali locali e Assoimprenditori chiedeva di “[...] *utilizzare l'Autonomia concessa alla Provincia di Bolzano per ridurre il carico fiscale su lavoro e imprese iniziando ad alzare il tetto di reddito individuale per l'esenzione dell'addizionale regionale Irpef...*”.

**2014**

Nel gennaio 2014 si cominciò a concretizzare la proposta della Provincia di Bolzano di creazione di una no-tax area per i redditi al di sotto dei 20.000 € per tutti i contribuenti. Tale manovra andò sicuramente nella direzione di lasciare più soldi in tasca ai cittadini. Ciononostante ci furono altre proposte sempre nella direzione di estendere la deduzione piuttosto che di abolire tale addizionale. La CGIL/AGB, ad esempio, fece notare che si sarebbe dovuta applicare una maggiore tassazione sopra i 70.000 €. Nel febbraio del 2014 in Consiglio Provinciale a Bolzano vennero presentate ben due mozioni sul tema. La prima, a cura di Andreas Pöder (BürgerUnionLadins DolomitesWirSüdtiroler), essenzialmente chiese di esentare i redditi fino a 35.000 € dal pagamento dell'addizionale IRPEF, e di aumentare tale aliquota per redditi superiori a 70.000 €. Tale mozione non fu approvata. La seconda, invece, a cura di Pius Leitner (Die Freiheitlichen), venne approvata dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, che si dichiarò “*sostanzialmente favorevole all'abolizione dell'addizionale regionale*”.

---

<sup>3</sup> Disegno di legge n. 170/13-XIV di iniziativa consiliare del 20.08.2013 - Esenzione dal pagamento dell'addizionale provinciale IRPEF per tutti i redditi fino a 35.000 €

*IRPEF, da effettuarsi quanto prima*<sup>4</sup>. Diversi esponenti politici si dissero d'accordo su una totale abolizione dell'addizionale. I più critici fecero però notare che una tale manovra avrebbe agevolato sia ricchi che poveri, mentre la proposta di esentare solo i redditi fino a 35.000 € con un aumento dell'aliquota per i redditi sopra i 70.000 € sarebbe stata socialmente più equa.

Nel dicembre 2014 un'altra proposta in Consiglio Provinciale propose di applicare una deduzione totale per i redditi fino a 33.500 €, una deduzione pari a 20.000 € con applicazione dell'aliquota dell'1,23% per redditi fino ai 75.000 € mentre una deduzione pari a 0 ed aliquote maggiorate per le fasce di reddito superiori.

**2015**

Con l'assestamento di bilancio di settembre 2015 dalla discussione in Consiglio Provinciale è emersa anche la proposta che *l'importo di spesa contenuto nell'assestamento di bilancio della Provincia per il 2015 vada utilizzato, in forma adeguata, per concedere sgravi fiscali per il 2015 e il 2016 a tutti coloro che sono soggetti a imposte sul reddito*<sup>5</sup>.

Il 27 ottobre 2015 la Giunta provinciale ha approvato il bilancio di previsione 2016. La linea che la Provincia si è proposta di seguire è quella degli sgravi fiscali. Per quanto riguarda l'addizionale regionale IRPEF si prevede di innalzare la no-tax area da 20.000 a 28.000 €.

## **Possibilità di intervento sull'addizionale regionale all'IRPEF**

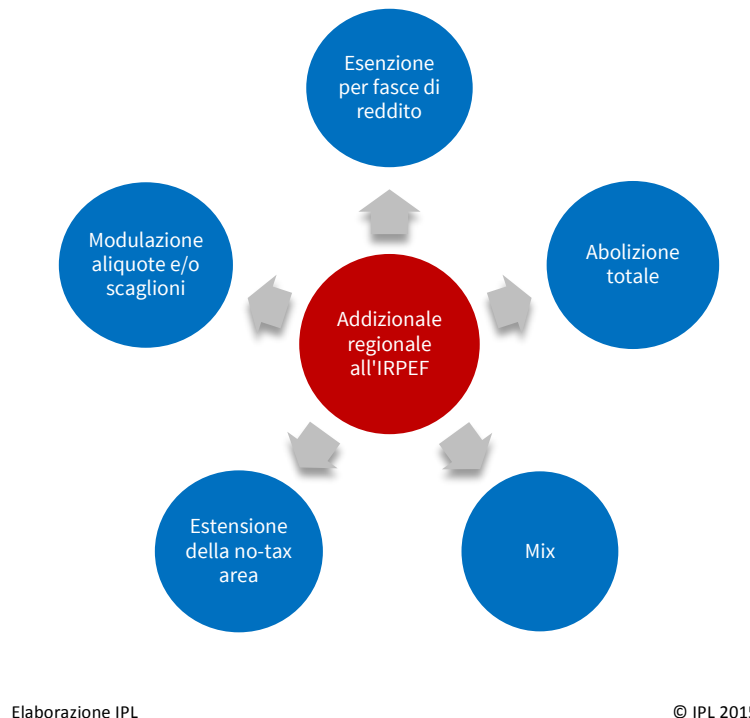
Dal dibattito politico e sindacale degli ultimi anni sono emerse varie ipotesi riguardanti l'estensione della no-tax area, l'introduzione di fasce di esenzione, se non addirittura la totale abolizione dell'addizionale regionale all'IRPEF.

---

<sup>4</sup> Mozione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano N.13/13 del 13.02.2014

<sup>5</sup> Ordine del giorno n. 10/48/15-XV dd. 15.09.2015

Figura 3. Possibili manovre di intervento per modificare l'addizionale regionale all'IRPEF



L'addizionale regionale all'IRPEF è un “tributo proprio derivato”. Ciò significa che è un tributo istituito e regolato dalla legge dello Stato, il cui gettito è attribuito ad un ente territoriale. Ciò significa che Regioni e Province esercitano quindi la propria autonomia impositiva entro i limiti stabiliti dalla legge statale. Va inoltre ricordato che in base all'Accordo di Milano del 2009 tra Provincia e Stato, per i tributi il cui gettito erariale è interamente devoluto alla Provincia, come è il caso dell'addizionale regionale IRPEF, la Provincia di Bolzano può prevedere esenzioni, detrazioni, deduzioni e modifiche sulle aliquote nel rispetto dei limiti definiti dalla normativa statale. Le ipotesi di intervento per la Provincia Autonoma di Bolzano su tale imposta sono di conseguenza molteplici:

- 1. Esenzione per fasce di reddito.** Si può immaginare ad esempio, di introdurre un reddito limite sotto al quale tale addizionale non è dovuto. Era così fino al 2014 dove vi era un'esenzione per i contribuenti con redditi fino a 15.000 €.
- 2. Modulazione aliquote e/o scaglioni.** Attualmente in Provincia di Bolzano l'aliquota per l'addizionale regionale all'IRPEF è dell'1,23%. È possibile rimodulare tale aliquota aumentandola fino ad un massimo di altri 0,5 punti percentuali e in talune circostanze di 1,0 punti<sup>6</sup>. Sarebbe anche possibile, come

<sup>6</sup> Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano possono maggiorare l'aliquota di base dell'addizionale - pari all'1,23 % - fino a 0,5 punti percentuali. Detta maggiorazione, a decorrere dall'anno 2014 può arrivare fino ad un massimo di



hanno fatto alcune regioni, applicare aliquote progressive articolate in relazione agli scaglioni di reddito stabiliti per l'IRPEF.

3. **Rimodulazione/Estensione della no-tax area.** Attualmente in Provincia di Bolzano vige una no-tax area fino alla soglia di 20.000 € per tutti i contribuenti. E' facoltà della Provincia intervenire per estendere tale soglia a importi superiori.
4. **Abolizione totale.** Una misura ipotetica, richiesta anche dal Consiglio Provinciale, è quella della totale abolizione di tale tributo. Resta da verificare la sua fattibilità sia dal punto di vista legislativo che dal punto di vista del mancato introito che tale misura comporterebbe.

Come si può intuire, non è facile affermare quale sia il tipo di intervento più idoneo. Una possibilità potrebbe essere anche una **combinazione di più misure** tra quelle su indicate agendo, ad esempio, sia sulla no-tax area che sulle aliquote applicate ed eventualmente sugli scaglioni di reddito.

## L'innalzamento della no-tax area: effetti sul gettito e per i contribuenti.

Recentemente la Giunta Provinciale ha proposto un innalzamento della no-tax area a 28.000 €. Per come è strutturata attualmente l'addizionale regionale all'IRPEF, si può tentare di stimare come varierebbero le entrate per il bilancio provinciale dell'Alto Adige con l'estensione della no-tax area. Sulla base dei dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze l'IPL ha elaborato una simulazione che stima le entrate per il bilancio provinciale partendo dall'attuale no-tax area di 20.000 € ed estendendola fino ad un valore di 35.000 € (**Figura 4**).

Si osserva che tali stime sono realizzate sulla base del reddito imponibile ai fini dell'addizionale per l'anno di imposta 2013<sup>7</sup>. Poiché risulta pressoché impossibile calcolare l'esatto ammontare delle detrazioni per i figli, si è operata una stima che presuppone una distribuzione lineare dei figli a carico nelle diverse fasce di reddito.

Fissando una no-tax area di 28.000 € le entrate per la Provincia si dovrebbero aggirare attorno ai 21,7 mio. €, comportando un calo di ulteriori 16 milioni rispetto a quanto

---

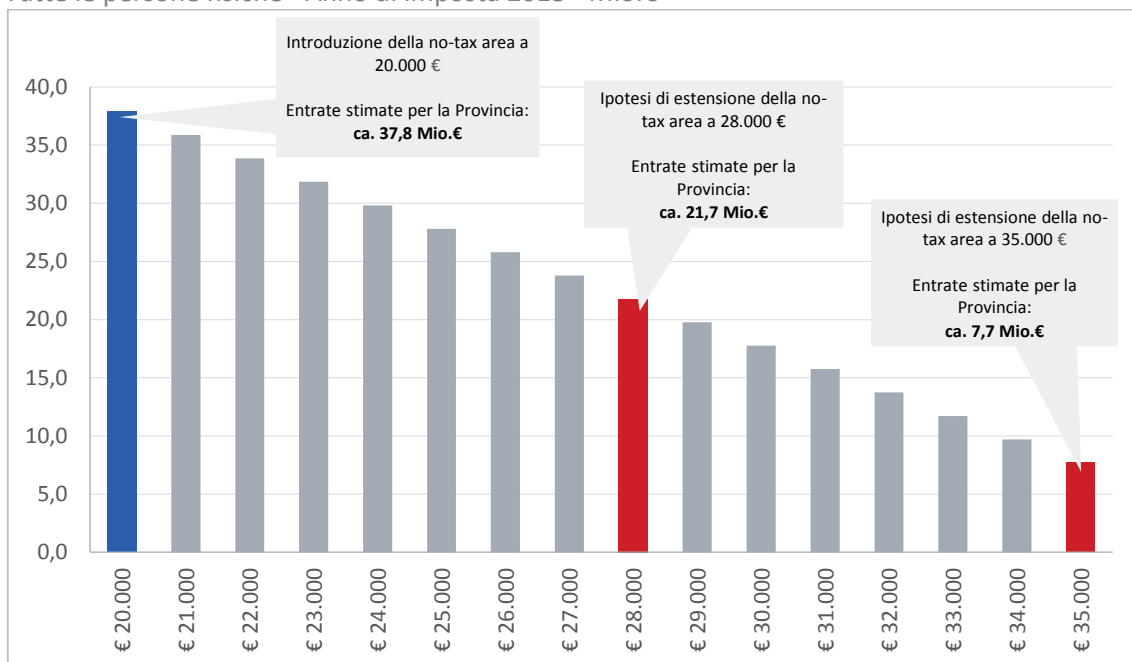
1,0 punto percentuale esclusivamente al fine di consentire la predisposizione delle misure di copertura finanziaria degli oneri derivanti dal rimborso delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3-ter del D.L. n. 35 del 2013.

<sup>7</sup> Su base dati Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento delle Finanze, da dichiarazioni 2014 per il periodo di imposta 2013. Tutte le stime sono state effettuate sulla tipologia di contribuenti "tutte le persone fisiche" (dichiarazioni Unico, 730 e 770).

previsto per il 2015. Ciò si traduce per i contribuenti in un risparmio fiscale ossia in un aumento del potere di acquisto pari a 344 €.

**Figura 4. Stima dell'effetto dell'estensione della no-tax area per l'addizionale regionale IRPEF.**

Tutte le persone fisiche - Anno di imposta 2013 - Mio.€

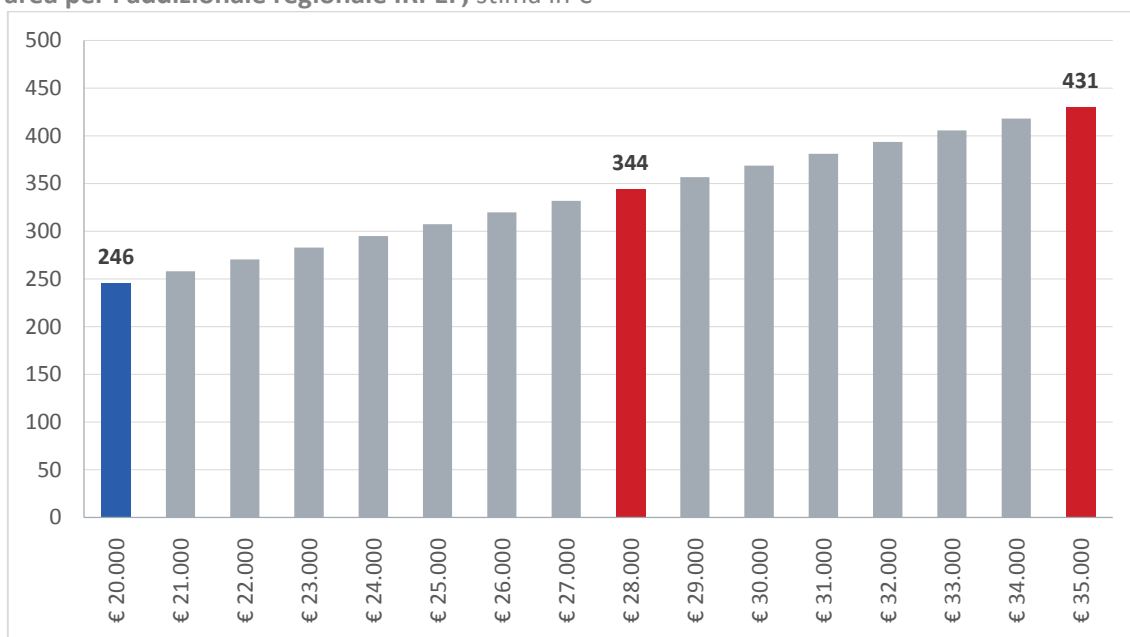


Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento delle Finanze. Elaborazione IPL

© IPL 2015

Se si ipotizzasse, ad esempio, di estendere la no-tax area fino all'importo di 35.000 €, si possono stimare delle entrate per la Provincia di Bolzano di ca. 7,7 mio. €. Ciò significherebbe rispetto alle entrate previste per il 2015, un ulteriore calo di ca. 30 mio. € per le casse provinciali. Di contro al contribuente confluirebbe un potere d'acquisto aggiuntivo pari a 431 €.

Figura 5. Potere d'acquisto aggiuntivo per i contribuenti in base all'estensione della no-tax area per l'addizionale regionale IRPEF, stima in €



. Elaborazione IPL

© IPL 2015

## Considerazioni finali

Pur con tutti i limiti relativi ai dati utilizzati per tale tipo di simulazioni, si osserva come una rimodulazione della no-tax area possa incidere sensibilmente sul gettito per le casse provinciali.

Dal dibattito degli ultimi anni sono emerse diverse proposte, tendenzialmente tutte per un'estensione dei redditi non tassati, piuttosto che per una soluzione estrema di totale abolizione dell'addizionale regionale all'IRPEF. Risulta comunque alquanto difficile intravedere quale sia il mix di misure più congeniale nell'ottica dell'equità sociale.

Negli ultimi anni, sfruttando i propri margini di autonomia, la Provincia di Bolzano ha introdotto diverse agevolazioni fiscali, dalla recente eliminazione dell'IMI sulla prima casa, all'alleggerimento delle tasse sul settore auto, all'introduzione della no-tax area per l'addizionale IRPEF, alla riduzione dell'aliquota ordinaria dell'IRAP. Soltanto queste due ultime voci secondo le stime della Provincia determineranno un mancato gettito di oltre 100 mio. €. In questo frangente non sarà facile per la Provincia di Bolzano intervenire ulteriormente sull'alleggerimento del carico fiscale per i contribuenti.

Va anche detto che qualsiasi manovra correttiva relativa al carico fiscale dei contribuenti, è in ogni caso basata sui redditi dichiarati. Ciò significa che in qualche

modo esse premiano chi dichiara poco, che non sempre coincide con chi guadagna poco.

Non è facile sostenere se sia meglio per la mano pubblica attuare manovre procedendo nella direzione di un alleggerimento del carico fiscale sui contribuenti o piuttosto in un rafforzamento del welfare mediante il gettito generato da tali imposte.

Il focus andrebbe spostato non tanto sul gettito derivante da tali manovre quanto sull'equità sociale che esse generano. In tal senso sarebbe quindi auspicabile una manovra che da un lato alleggerisca le fasce più deboli e dall'altro non penalizzi però il ceto medio. L'innalzamento dell'attuale soglia di deduzione di 20.000 € ad importi superiori, ad esempio, potrebbe essere una manovra che sostiene anche il ceto medio più di quanto potrebbe fare una misura di esenzione.

Oltre che un ragionamento su eventuali modifiche della no-tax area andrebbero messe in campo anche misure efficaci per combattere l'evasione fiscale. In tal modo ci sarebbero più risorse per agevolare chi tali tasse già le paga.

*Elaborazione dati e testi a cura di Luca Frigo ([luca.frigo@afi-ipl.org](mailto:luca.frigo@afi-ipl.org)) con il supporto di Irene Conte ([irene.conte@afi-ipl.org](mailto:irene.conte@afi-ipl.org)).*

*Si ringrazia per i dati forniti il Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento delle Finanze. Si ringrazia altresì per la consulenza sulle stime l'Ufficio Entrate della Provincia Autonoma di Bolzano.*

© IPL | Istituto promozione lavoratori

Palazzo Provinciale 12

Via Canonico Michael Gamper, 1

I - 39100 Bolzano

T. +39 0471 41 88 30

[info@afi-ipl.org](mailto:info@afi-ipl.org)

[www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)