

L'addizionale regionale piemontese: un appiattimento regressivo dell'imposizione reddituale determinato dal legislatore statale

STEFANIA GIANONCELLI [\[1\]](#)

1. Gli incrementi dell'addizionale regionale IRPEF da ultimo decisi dalla Regione Piemonte, con legge 6 agosto 2025, n. 16 - Legge di Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2025-2027 - sono stati oggetto di un vivace dibattito e molte voci critiche si sono levate all'indirizzo delle scelte adottate dal legislatore piemontese.

Gli aumenti troveranno applicazione per il biennio 2026/2027; a partire dal 2028 è prevista una ulteriore modifica delle aliquote, con un decremento significativo per lo scaglione reddituale che, nei prossimi due anni, risulterà maggiormente penalizzato dalle variazioni introdotte l'estate scorsa.

La manovra estiva, riguardata in tale prospettiva, offre lo spunto, oltretutto per alcune considerazioni sulla politica fiscale piemontese, anche e soprattutto per qualche riflessione di carattere più generale in ordine agli equilibri, e agli squilibri, attualmente esistenti tra Stato e Regioni sul piano tributario.

2. L'addizionale regionale, tributo proprio derivato, oltre a rappresentare una delle principali fonti di finanziamento delle Regioni, diretto tra l'altro a coprire il fabbisogno derivante dalla spesa sanitaria, può in effetti annoverarsi tra gli strumenti volti ad assicurare a tali enti un margine di autonomia tributaria, in attuazione di quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Sia pure entro i limiti via via più stringenti imposti dal legislatore statale, in effetti, la stessa addizionale rappresenta un possibile mezzo per il perseguimento, in ambito regionale, di politiche fiscali e, eventualmente, di effetti redistributivi - anche - dal lato del prelievo.

È noto come, a norma dell'art. 6, d.lgs. n. 68/11, attuativo della Legge delega sul federalismo fiscale, l'aliquota base dell'addizionale sia fissata in misura pari a 1,23 per cento; sono però fatte salve le variazioni, in aumento o in diminuzione, che ciascuna Regione a statuto ordinario può decidere di apportare, entro determinati limiti imposti, in particolare, con riguardo agli incrementi.

La maggiorazione massima consentita è attualmente pari a 2,1 punti percentuali, cosicché

in nessuna Regione a statuto ordinario l'aliquota dell'addizionale può eccedere il 3,3 per cento; il limite imposto ad eventuali incrementi dell'aliquota base si riduce poi a 0,5 punti con riferimento al "*primo scaglione di reddito IRPEF*", per il quale, quindi, l'aliquota non può in nessun caso eccedere il valore di 1,73 per cento.

All'interno dei confini così delineati, le Regioni a statuto ordinario possono stabilire aliquote differenziate, purché assumano come riferimento gli scaglioni reddituali stabiliti a fini IRPEF dall'art. 11 TUIR; per quanto tale differenziazione, e la necessaria conformazione, a tal fine, alle previsioni della norma statale, siano funzionali - come recita l'art. 6, già citato, al suo comma 4 - ad "*assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso, e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato*", ai sensi dell'art. 53, comma 2, Cost., le stesse Regioni possono comunque optare per l'applicazione di un'unica aliquota.

3. Il Piemonte rientra tra gli enti territoriali che hanno fatto più ampio uso delle facoltà di incremento della misura del tributo e di differenziazione delle aliquote.

Nel 2021, prima della riforma IRPEF intrapresa a livello centrale nel 2022, diretta all'abbattimento della progressività attraverso la rimodulazione degli scaglioni e la riduzione delle aliquote, il prelievo sui residenti piemontesi era strutturato, al pari di quello nazionale, su cinque aliquote: 1,62 per cento, per i redditi sino a 15.000 euro; 2,13 per cento, per i redditi sino a 28.000 euro; 2,75 per cento, per i redditi sino a 50.000 euro; 3,32 per cento, per i redditi sino a 75.000 euro; 3,33 per cento, ossia l'aliquota massima applicabile, per i redditi superiori.

Nel 2022, come noto, è iniziato il percorso di modifica IRPEF intrapreso dall'attuale maggioranza, caratterizzato da tappe successive: una prima riduzione, da cinque a quattro, degli scaglioni reddituali, la riduzione dell'aliquota IRPEF per i redditi compresi tra 15.001 e 50.000 euro e l'aumento di quella applicabile ai redditi inclusi tra 50.001 e 75.000 euro; un'ulteriore riduzione, nel 2024, sia degli scaglioni, mediante accorpamento del primo e del secondo, sia dell'aliquota IRPEF per i redditi sino a 28.000 euro; una nuova riduzione, nel 2026, dell'aliquota IRPEF applicabile allo scaglione reddituale incluso tra 28.001 e 50.000 euro.

In questo contesto, nel 2022 il legislatore regionale piemontese ha provveduto ad incrementare in maniera piuttosto significativa l'addizionale applicabile allo scaglione incluso tra 50.001 e 55.000 euro, passata dal 2,75 per cento all'aliquota massima; allo stesso limite del 3,33 per cento è stata portata anche la tassazione prevista per la fascia reddituale successiva. Su questo piano, quindi, la riforma regionale si è uniformata alla tendenza manifestata a livello centrale.

A differenza di quanto avvenuto per le aliquote IRPEF, tuttavia, a tale incremento non è corrisposta alcuna diminuzione delle aliquote applicabili alle fasce reddituali precedenti, incluse tra 15.001 e 50.000 euro, rimaste invariate sino al 2025 e destinate ad aumentare nel prossimo biennio in misura rilevante. Lo scaglione incluso tra 15.001 e 28.000 euro vedrà infatti incrementare la propria aliquota sino al 2,68 per cento, con un aumento pari a 0,55 punti percentuali, mentre quello successivo, sino a 50.000 euro, passerà dal 2,75 per cento attuale al 3,31 per cento, di poco inferiore all'aliquota massima applicabile.

È solo a partire dal 2028 che le aliquote addizionali IRPEF applicate dalla Regione Piemonte

saranno rimodulate sui tre scaglioni di reddito che l'art. 11 TUIR prevede sin dal periodo di imposta 2024 - sino a 28.000 euro; oltre 28.000 e sino a 50.000 euro; oltre 50.000 euro - con applicazione, salvo ulteriori modifiche, delle tre aliquote: 1,62 per cento; 3,31 per cento; 3,33 per cento, e riduzione di quella applicabile alla fascia reddituale inclusa tra 15.001 e 28.000 euro, che dovrebbe scendere a 1,62 per cento, ossia ad un importo inferiore rispetto a quella applicabile nel 2021.

4. Quanto sopra riportato induce alcune riflessioni.

La riforma IRPEF intrapresa a livello centrale - e di fatto subita dalle Regioni che, come il Piemonte, abbiano fruito in misura significativa della possibilità di aumentare le aliquote dell'addizionale regionale, differenziandole in ragione del reddito dei propri residenti - ha comportato molteplici conseguenze, per non dire contraccolpi, differenti a seconda della condizione reddituale dei residenti piemontesi.

L'intervento di agosto scorso è stato infatti esplicitamente presentato dal legislatore regionale come diretto a far fronte in via, per così dire, preventiva alla riduzione del gettito proveniente dall'addizionale regionale che sarà causata dal definitivo approdo al sistema a tre aliquote, con conseguenti minori entrate - secondo quanto dichiarato dall'assessore al bilancio della Regione Piemonte - per 150 milioni di euro.

Di fatto, occorre dire, ai fini di un simile intervento il margine di manovra disponibile per il legislatore piemontese non era ampio. Ogni intervento sulle fasce reddituali superiore ai 50.000 euro sarebbe stato precluso, infatti, in considerazione del limite massimo di maggiorazione già attinto; pertanto, ulteriori aumenti avrebbero potuto riguardare esclusivamente le prime tre fasce reddituali - sino a 15.000, sino a 28.000 e sino a 50.000 euro.

La scelta è stata quella di focalizzarsi sulle ultime due, escludendo da aumenti, teoricamente possibili, la fascia più bassa. Tenendo conto di quale dovrebbe essere la situazione a regime, di fatto la fascia maggiormente penalizzata risulterà essere, dal 2028, la più alta delle tre disponibili per eventuali interventi, ossia quella con redditi inclusi tra 28.001 e 50.000 euro; ciò in quanto, se tutto resterà invariato, lo scaglione precedente sarà in qualche modo ristorato dell'aumento subito nel prossimo biennio, per effetto della sensibile riduzione prevista per le annualità successive - salvo, naturalmente, ulteriori aggiustamenti che dovessero imporsi in considerazione della situazione finanziaria.

Nel ristretto margine a disposizione, dunque, la sola decisione realmente ascrivibile al legislatore regionale è stata comunque informata, nella misura del possibile, ai criteri costituzionalmente sanciti di capacità contributiva e progressività.

5. Quali conclusioni possono provare a trarsi dal contesto che si è così brevemente riepilogato?

In una Regione, come quella piemontese, caratterizzata da una pressione fiscale maggiormente elevata, rispetto a quella di altri enti territoriali, in particolare localizzati al nord del Paese, il relativo peso finisce con il ricadere in misura maggiore sulle fasce reddituali medio basse.

Tale situazione, tuttavia, non è imputabile ad una puntuale scelta politica del legislatore

piemontese; come non lo sarebbe, d'altra parte, a quello di qualsiasi altra Regione. Si tratta invece, piuttosto, del precipitato di decisioni adottata a livello centrale: in via generale, della limitazione imposta dal legislatore statale alla maggiorazione massima applicabile alle aliquote dell'addizionale, e, con particolare riferimento all'attuale contingenza, alla intervenuta riduzione degli scaglioni IRPEF, che condiziona e circoscrive sensibilmente la possibilità di pur minimi interventi redistributivi delle risorse disponibili.

L'osservazione trova conferma, *a contrario*, nelle parole impiegate dalla Corte costituzionale nell'ambito della sentenza n. 8 del 2014, allorché - nel ribadire che la progressività è principio "*che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo*" - ha rivendicato tale ruolo per l'IRPEF, in allora giudicata "*significativamente progressiva*", e ha escluso che tale qualità potesse essere messa in discussione "*dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali*"

Ecco che allora in un contesto, come quello attuale, in cui il legislatore statale consapevolmente e deliberatamente si orienta verso l'appiattimento della tassazione personale, con tutti i dubbi che possono scaturirne, sul piano della tenuta costituzionale di una simile tendenza, quello regionale non solo non può fare altro che seguire; ma può trovarsi in concreto costretto - come è avvenuto per il legislatore piemontese - ad adottare un approccio addirittura regressivo, per fare fronte alle criticità finanziarie provocate dalle scelte centrali.

Che un simile quadro, a dettato costituzionale invariato, si ponga in contrasto con le indicazioni della Carta, a partire dagli artt. 2 - adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, politica ed economica - 3, comma 2 - rimozione degli ostacoli sociali ed economici che limitano libertà e uguaglianza dei consociati - e 53 - riparto delle pubbliche spese in ragione della capacità contributiva e progressività del sistema tributario - per approdare agli artt. 117, comma 1 - soggezione di entrambi i legislatori ai principi costituzionali - e 119 - autonomia finanziaria delle Regioni da esercitarsi, in primo luogo, in armonia con la Costituzione, e responsabilizzazione degli enti territoriali - è, a ben vedere, qualcosa più di un dubbio.

1. Professoressa associata di diritto tributario - Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [1](#)