

ANALISI DELLA MISURA DI AGEVOLAZIONE IRAP PER I COMUNI AD ELEVATA MARGINALITA' IN PIEMONTE: UNA POLITICA "PER TUTTI E PER NESSUNO"?

Claudio Bedin¹, Santino Piazza²

SOMMARIO

Nel lavoro si propone l'analisi preliminare dei risultati della misura di agevolazione Irap applicata dalla regione Piemonte a partire dall'anno d'imposta 2011 in un insieme selezionato di comuni, definiti a elevata marginalità. Vengono presentati gli esiti dell'applicazione della misura nel quinquennio 2011-2015 nei territori oggetto dell'agevolazione fiscale, ovvero una quantificazione dei beneficiari all'interno dei territori selezionati dal legislatore regionale, selezionati per tipologia di attività, forma societaria e dimensione aziendale, e si fornisce una misura del suo impatto in termini di grandezza dei benefici fiscali per tipologia di impresa e della perdita di gettito per la regione derivante dall'applicazione dell'agevolazione. Vengono presentate inoltre le stime delle differenze nei tassi di assorbimento della misura per classe dimensionale delle imprese e territorio di riferimento, concludendo con l'indicazione di alcune criticità rivelate dal disegno della misura. I risultati indicano una debole performance della misura nel raggiungere le imprese di dimensione minore nei comuni a elevata marginalità, con l'eccezione dei comuni all'interno di una singola provincia. La scala comunale utilizzata per l'applicazione della misura potrebbe non essere adeguata per il targeting efficace delle agevolazioni Irap.

¹ Ires Piemonte. Via Nizza, 18. Torino.

² Ires Piemonte. Via Nizza, 18. Torino. Mail: piazza@ires.piemonte.it

0. Introduzione

Le misure fiscali di incentivo rientrano tra le politiche pubbliche nazionali o regionali orientate al sostegno delle aree svantaggiate. Un esempio a scala comunale è rappresentato dalla misura fiscale orientata al sostegno delle attività produttive in zone di svantaggio relativo introdotta dalla Regione Piemonte nel 2010, ovvero l'abbattimento di quasi un punto percentuale dell'Irap applicabile alle imprese che svolgono la loro attività nei comuni a elevata marginalità, con decorrenza dall'anno di imposta 2011.

Nel presente lavoro si propone l'analisi preliminare dei risultati della misura nel quinquennio 2011-2015, ovvero una quantificazione dei beneficiari dell'agevolazione all'interno dei territori selezionati dal legislatore regionale, selezionati per tipologia di attività, forma societaria e dimensione aziendale e si fornisce una misura del suo impatto in termini di grandezza dei benefici fiscali per tipologia di impresa e della perdita di gettito per la regione derivante dall'applicazione dell'agevolazione. Si forniscono inoltre le stime delle differenze nei tassi di assorbimento della misura per classe dimensionale delle imprese e territorio di riferimento, concludendo con l'indicazione di alcune criticità rivelate dal disegno della misura e alcune raccomandazioni di policy.

Ancorché la politica di agevolazione fiscale in esame sia di dimensioni molto limitate, e l'impatto potenziale in termini di incentivo nei confronti del comportamento d'impresa nei territori svantaggiati rispetto ai territori non beneficiati dalla misura non particolarmente robusto, vi sono alcuni aspetti dell'implementazione della politica che potrebbero essere oggetto di una valutazione d'impatto ex post. L'indisponibilità di informazioni sulle imprese beneficiarie per il periodo precedente al 2011, anno di avvio della misura, e successivo al 2015, ultimo anno per cui disponiamo di informazioni sulle imprese beneficiarie, non consentono però di effettuare valutazioni basate sull'impatto occupazionale nei territori interessati, o su differenti indicatori relativi alle attività imprenditoriali nei territori selezionati dall'incentivo Irap.

Non verranno approfonditi gli aspetti strettamente fiscali della politica regionale, quali gli effetti della misura di agevolazione sull'incidenza dell'imposta e sulla scelta tra capitale e lavoro, come pure le interazioni con il sistema delle deduzioni e delle altre agevolazioni ammesse in deroga alla definizione di imponibile.

Il lavoro si apre con una discussione generale sulle misure di incentivo fiscale applicabili nei territori e i criteri che vengono utilizzati per selezionare le aree svantaggiate (prima parte). Segue una descrizione dei territori selezionati per l'applicazione della misura di agevolazione Irap in Piemonte e una breve descrizione dello strumento fiscale scelto (seconda parte e terza parte), e una analisi degli esiti dell'applicazione della misura fiscale nei territori a elevata marginalità (quarta parte). Le conclusioni chiudono il lavoro.

1. Le misure di incentivo fiscale. Una sintesi introduttiva

Le misure di incentivo fiscale da applicarsi all'interno di territori selezionati sono entrate stabilmente nel novero delle politiche pubbliche dedicate esplicitamente al supporto dell'attività economica, dell'occupazione o incentivando altre variabili socioeconomiche nelle aree ad elevato svantaggio relativo.

Gli strumenti potenzialmente a disposizione dei governi nazionali e locali a sostegno dei territori in condizioni particolarmente svantaggiate sono molteplici, dalla semplice gestione di aliquote differenziate a schemi di complessità variabile operanti su deduzioni o detrazioni, fino a più sofisticati schemi di incentivo fiscale a supporto degli investimenti delle imprese. Questi strumenti, applicati alla tassazione d'impresa, possono essere utilizzati in esclusiva o insieme agli strumenti della regolazione, del sussidio diretto o del finanziamento aggiuntivo ai governi locali all'interno di territori selezionati al fine di incentivarne specifici comportamenti di spesa.

Applicate alla scala territoriale, si possono indicare politiche nazionali/regionali orientate al sostegno degli investimenti delle imprese in aree specifiche che sommano agli strumenti fiscali le politiche di trasferimento di fondi aggiuntivi ai governi locali di tipo matching grants o, tra gli strumenti della regolazione, la modifica di procedure amministrative per semplificare la creazione di impresa. Le misure

indirizzate alle imprese possono essere veicolate anche da strumenti fiscali applicabili solo all'interno di porzioni selezionate di territorio, quindi la divisione tra politiche place-based e tradizionali va letta solo come indicazione, con frequente sovrapposizione tra le due.

I criteri per la selezione di aree meritevoli di sostegno possono essere del tipo più semplice, ovvero basati su indicatori legati ai tassi di disoccupazione o di povertà o altre misure di svantaggio idiosincratico di tipo statico, fino a più sofisticati criteri che comprendono indicatori di svantaggio relativo nelle zone target e nelle aree limitrofe (che tengono conto anche dell'accessibilità), così come criteri legati anche agli effetti di precedenti politiche pubbliche (non solo nelle zone target). Un esempio di zonizzazione innovativa nel nostro paese è quello delle aree interne (si rimanda a DPS, 2013 per una descrizione dettagliata)³.

La letteratura economica ha esplicitato i limiti e i potenziali vantaggi di misure di incentivo orientate ai territori rispetto a quelle orientate alle singole imprese. In linea di massima si ritiene preferibile minimizzare le distorsioni create dagli incentivi place-based nei mercati del lavoro entro cui i residenti possono spostarsi, stimolati dagli incentivi, sostituendoli con un approccio basato sulle caratteristiche degli individui o delle imprese in condizioni di bisogno. Misure di tipo fiscale applicate a un territorio, anche se selezionato accuratamente attraverso sofisticati criteri di svantaggio relativo, non appaiono secondo alcuni capaci di garantire equità ed efficienza (Kline e Moretti, 2013).

Le politiche fiscali per le imprese basate soltanto sulla localizzazione di queste ultime sono state studiate ampiamente negli Stati Uniti e in Gran Bretagna e in paesi europei quali ad esempio la Francia, ovvero territori che hanno ampiamente utilizzato le misure per agevolare la crescita in zone speciali caratterizzate da rilevanti svantaggi comparati, ma i risultati sono controversi, e l'efficacia non sempre è stata univocamente determinata (si veda Freedman, 2013). In alcuni lavori si rileva però, come nel caso di agevolazioni fiscali orientate a sostenere imprese con elevate prospettive in termini occupazionali (tipicamente, quelle hi-tech o in settori a elevato valore aggiunto) e operanti in territori selezionati opportunamente, che l'effetto netto delle agevolazioni fiscali potrebbe essere di rilievo (Bartik, 2018).

Nel caso delle politiche di incentivo fiscale territoriale di pertinenza regionale in Italia si indicano generalmente effetti deboli se non assenti sugli investimenti aziendali o la produttività (si vedano per una sintesi dei temi e delle metodologie Caiumi 2011, De Blasio et al. 2008, Cannari, et al. 2007, Bronzini et al. 2006, e, per una sintesi più generale, Cannari, Magnani e Pellegrini 2009).

1.1 Criteri di selezione dei territori su cui applicare la misura di agevolazione: gli indicatori di marginalità comunale

La normativa piemontese in materia di agevolazione Irap alle imprese localizzate in territori svantaggiati dal punto di vista socio-economico non esplicita direttamente i criteri utilizzati per la definizione dei comuni ad alta marginalità. I criteri utilizzati sono stati ispirati da un lavoro Ires (2008) commissionato dalla Regione Piemonte. L'articolo 2, comma 1, della legge regionale 19 del 3 agosto 2010 recita: "a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'applicazione dell'Irap risulta diminuita dello 0,92 per cento per le attività economiche che operano esclusivamente in comuni montani e non montani ad alta marginalità".

In Ires (2008) si indicava come nei contesti strutturalmente più deboli, in particolare i piccoli comuni isolati, vi fosse una maggiore esposizione al pericolo della marginalità. Il calo demografico può causare un indebolimento della struttura della popolazione e provocare una serie di feed-back negativi, come la fuga della popolazione residente ad alto reddito, l'indebolimento del tessuto produttivo e il collasso del sistema dei servizi locali. Questi effetti a loro volta genererebbero ulteriori spinte allo spopolamento, producendo una spirale perversa e un ostacolo strutturale a eventuali sforzi di rivitalizzazione territoriale. Vi sono anche altri processi responsabili dell'impoverimento delle opportunità di sviluppo dei territori: l'invecchiamento della

³ Disponibile presso:

http://www.agenziacoazione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializzazione_AI_03_marzo_2013.pdf

popolazione, al pari dello spopolamento, pesa in maniera consistente sul tessuto sociale locale, sul sistema dei servizi e sulle opportunità stesse di sviluppo. Allo stesso tempo i prerequisiti dello sviluppo (dotazioni, forza lavoro, risorse, conoscenze) non sono presenti nelle diverse aree nella stessa proporzione e si distribuiscono geograficamente alternando zone di concentrazione e rarefazione.

Alla luce di queste premesse, nell'analisi che ha ispirato i criteri utilizzati dalla regione nella scelta dei comuni marginali ai fini Irap ci si concentrava sui piccoli comuni del Piemonte con popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, senza ulteriori selezioni basate sul profilo altimetrico e morfologico. L'analisi della marginalità ha riguardato quattro gruppi principali di fattori di sviluppo, in assenza dei quali è più probabile che si verifichino situazioni di marginalità: demografia (dinamica ed età), ricchezza, dotazioni e tessuto produttivo. La scelta delle variabili è stata dettata dall'esigenza di avere misure aggiornabili e facilmente interpretabili. Per ognuna delle quattro categorie di variabili considerate (schema A) è stato calcolato il valore medio degli indici standardizzati e quindi, attraverso una media aritmetica di questi, è stato generato l'indice sintetico di marginalità comunale (per un approfondimento e per la costruzione degli indicatori si rimanda a Crescimanno et al., 2009).

Schema di sintesi A: Indicatori utilizzati per la costruzione dell'indice di marginalità per i comuni piemontesi

	Indicatore	Struttura	Fonte	Anno
Demografia	Indice di dispersione	Ab.(cs+na) /popolazione tot *100	CSI	2001
	Crescita demografica	(pop 2006 / pop 1996*100)-100	BDDE	2006
	Ultrasessantacinquenni	Popolazione >64 / popolazione tot *100	BDDE	2006
Reddito	Reddito imponibile	Reddito imponibile / popolazione tot	BDDM - MEF	2005
	ICI	ICI_std / (abitazioni+UL)	OFT Ires	2005
	Rifiuti	Rifiuti (t) prodotti / popolazione tot *100	Oss. Reg.Rifiuti	2006
Dotazioni	Servizi alle famiglie	(Uff.postali + Farmacie + case anziani + SST + SSO + SRA + Scuole superiori) / popolazione tot *100	BDDM	2006
	Presenze es. alberghieri	Presenze es. alberg.+ Extra alb./ popolazione tot *100	BDDM - Direz.Turismo	2006
	Abitazioni di non residenti	Abitazioni occupate da non residenti/ abitaz. tot *100	ISTAT	2001
Attività	Manifattura	UL manifattura (addetti / popolazione tot) *100	ASIA UL	2004
	Peso Commercio	Medie-Grandi strutture, n° esercizi, posti banco	Oss. Reg. Commercio	2005
	Irap	Irap versata in Piemonte € / popolazione tot	Agenzia Entrate - CENT	2004

Fonte: ns elaborazioni su fonti diverse

Il criterio per la delimitazione dei comuni interessati dall'agevolazione è stato individuato nella Dgr. N.12-2503 del 2011 (Regione Piemonte). In sintesi, il criterio di selezione è diviso in due passaggi. Dapprima si ricavano tre classi uguali di comuni dalla distribuzione dell'indicatore composito di marginalità, poi si sceglie il terzile più basso per ogni tipologia di comune (pianura, collina e montagna) e all'interno di questa classe si effettua una scelta discrezionale di comuni, comunque caratterizzati dai livelli più bassi dell'indicatore, per un totale di 236 comuni.

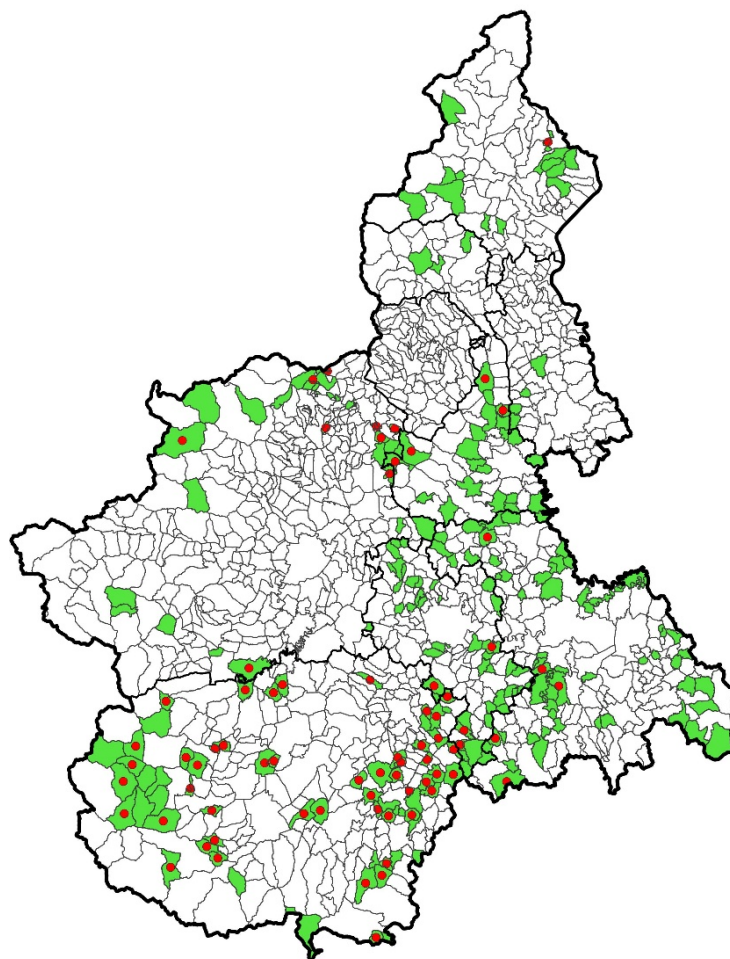
Ricordiamo che il carattere rispettivamente di collina, pianura e montagna è desunto dall'art. 1 della legge 991/1952. Questa prevede la classificazione dei comuni in montani, parzialmente montani e non montani. Non è stato modificato, e quindi vige, nella classificazione qui utilizzata, il criterio che prevede il carattere di

montanità per un comune che possiede l'80% del territorio al di sopra dei 600 metri e reddito imponibile per ettaro al di sotto di una soglia specificata nella norma. Le classificazioni Istat disponibili derivano dai criteri che datano alla norma citata, così come i criteri residuali per le tipologie collinari e di pianura.

2. I territori beneficiati dalla misura: comuni ad alta marginalità in Piemonte

In figura 1 si indicano i comuni, tutti al di sotto della soglia dei 5.000 residenti, all'interno dei quali è in vigore la misura (236 comuni), selezionati evidenziando l'appartenenza a una delle province piemontesi⁴. La quota dei comuni marginali sul totale dei comuni piemontesi è pari al 20% circa, mentre tale quota rapportata al totale dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (che ricordiamo è il sottoinsieme all'interno del quale sono stati selezionati i comuni con indicatori di marginalità più sfavorevoli) è pari al 22% circa.

Figura 1. Comuni marginali e comuni in cui sono presenti imprese beneficiate nelle province



piemontesi

Fonte: elaborazioni Ires su dati Agenzia entrate e Istat. In verde i comuni considerati marginali. I comuni contrassegnati con il pallino rosso sono quelli che nel 2015 contenevano almeno una impresa che aveva ottenuto l'agevolazione.

⁴ L'elenco completo dei comuni è disponibile presso gli autori.

Poco meno del 42% dei comuni marginali ha carattere di montanità, il 22% circa è collinare e il restante 36% è caratterizzato da comuni denominati di pianura. La quota maggiore di comuni considerati marginali si trova all'interno della provincia di Cuneo (29% circa, tabella 1), seguita dalla provincia di Alessandria (poco sopra il 25%) e da Asti (18% circa). Torino e Vercelli contengono circa il 10% dei comuni marginali, Novara il 2% e il Vco il 6% circa. Il numero maggiore di comuni montani si trova all'interno del cuneese (sopra il 51%), la quota più ampia di comuni collinari è nell'astigiano (55% circa) e il maggior numero di comuni di pianura nell'alessandrino (36% circa). Vercelli e Novara sono caratterizzate dalla presenza pressoché esclusiva di comuni marginali a carattere di pianura, il Vco contiene solo comuni montani, mentre la provincia di Torino presenta comuni di montagna e pianura nella medesima quota, con un unico comune a carattere collinare (tabella 1).

Tabella 1 Comuni marginali di pianura, collina e montani secondo la provincia di appartenenza

	Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	VCO	Totale
collina	1	0	0	6	29	17	0	53
% di riga	1,9	0,0	0,0	11,3	54,7	32,1	0,0	100,0
% di colonna	4,2	0,0	0,0	8,8	69,1	28,3	0,0	22,5
montagna	11	3	0	51	8	13	13	99
% di riga	11,1	3,0	0,0	51,5	8,1	13,1	13,1	100,0
% di colonna	45,8	12,5	0,0	75,0	19,1	21,7	100,0	42,0
pianura	12	21	5	11	5	30	0	84
% di riga	14,3	25,0	6,0	13,1	6,0	35,7	0,0	100,0
% di colonna	50,0	87,5	100,0	16,2	11,9	50,0	0,0	35,6
Totale	24	24	5	68	42	60	13	236
% di riga	10,2	10,2	2,1	28,8	17,8	25,4	5,5	100,0
% di colonna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati Ires Piemonte

3. Sintesi del quadro normativo Irap

L'Irap (introdotta dal dlgs 446/1997) colpisce, a differenza dell'Iva e dell'Ires, il valore prodotto dalle imprese nella sua interezza, che può essere destinato a consumo, investimento o esportazioni. Il calcolo dell'imponibile è effettuato sottraendo ai ricavi lordi i costi intermedi e gli ammortamenti. Alcune importanti modifiche riguardano il calcolo per determinati settori di attività, come il settore finanziario (in particolare banche e assicurazioni). Per queste vi sono significative differenze nel calcolo del valore della produzione netta (si vedano gli articoli 6 e 7 del dlgs 446/97). L'aliquota ordinaria in origine era fissata al 4,25%, per poi essere portata, con oscillazioni in alcuni anni poi rientrate, a 3,9% (dal 2007). Alcune maggiorazioni sono poi state introdotte per il settore bancario e assicurativo e per le imprese nei servizi a rete o similari che operano in concessione (in particolare, a partire dal 2011, come si indica nell'articolo 23, comma 5, del dl. 98/2011).

Il riparto dell'imponibile in caso di impresa multi-impianto per la regione i-esima, è effettuato in base alla somma delle retribuzioni (e gli utili in caso di collaboratori)⁵ distribuiti ai dipendenti operanti all'interno di un territorio per il soggetto passivo.

È centrale, nel calcolo, la determinazione del territorio rilevante per l'operatività di imprese multi-impianto, ovvero la regione di appartenenza delle unità locali attive, ma non esiste un criterio per determinare il riparto sub-regionale dell'imponibile in caso di impresa con domicilio legale in regione e unità locali operanti nel territorio appartenente a comuni diversi della medesima regione. Questo è un criterio sensibile nel caso l'impresa sia di tipo persona fisica o società di persone, con imprenditore coincidente con prestatore d'opera in territori diversi da quello di domicilio legale dell'impresa.

L'impostazione di fondo, che animò la scelta di inserirla fra gli strumenti della tassazione regionale autonoma, fu quella di assimilarla alle entrate ispirate al criterio del beneficio, immaginando che anche le imprese dovessero partecipare alla compensazione dei costi per i beni pubblici di cui si avvalgono, in particolare nei territori ove si genera il valore aggiunto. Al netto delle critiche che ricevette fin dall'introduzione, si trovano elementi positivi nell'ispirazione originaria:

1. razionalizzazione e semplificazione del sistema dei contributi sanitari preesistenti, Ilor Iciap e altre minori gravanti sulle imprese e sostituzione con imposizione su una larga base imponibile soggetta ad aliquota non elevata;
2. allargamento dell'autonomia tributaria regionale, cardine del sistema di finanziamento territoriale;
3. adeguamento del sistema di finanziamento della spesa sanitaria alla scelta solidaristica del sistema universale, abolendo i contributi sanitari in carico alle imprese e lavoratori.

Il sistema scelto si caratterizzava (almeno nelle intenzioni) per neutralità in merito alle scelte di finanziamento da parte delle imprese (indebitamento, capitale di rischio e autofinanziamento) e in merito ai fattori di input (capitale e lavoro), una moderata elasticità al ciclo economico, ovvero una certa stabilità rispetto a quanto accade al gettito da profitti, garantendo ai territori una protezione contro l'eccessiva volatilità e al contempo una moderata partecipazione alla crescita del prodotto, insieme all'adeguatezza del sistema di riparto territoriale, basato sulla quota di costo del lavoro (Commissione Gallo, 1996).

Il coinvolgimento delle regioni nelle politiche di sviluppo territoriale implicava la disponibilità di uno strumento fiscale utilizzabile, al margine, a supporto delle diverse strategie eventualmente messe in campo e comunque da utilizzare a copertura di spese non solo sanitarie. La fiscalità d'impresa rappresentava lo strumento più coerente con l'attribuzione alle regioni di una più ampia autonomia nel disegno di politiche di sviluppo (dal punto di vista distributivo e allocativo). Ricordiamo che i maggiori paesi europei ammettono a livello decentrato una qualche forma di tassazione che colpisce il reddito d'impresa, ancorché il sistema preveda forme variabili di riparto e spazi di autonomia. Il caso dell'Irap costituiva un esempio innovativo e con buone proprietà rispetto a quanto la teoria della tassazione locale prevedeva (si veda ad esempio Bird, 2003). Tra gli argomenti a sostegno dell'originario schema di perequazione si sosteneva come si dovessero incentivare politiche regionali "dirette a fare aumentare le basi imponibili dei tributi propri e rafforzare la responsabilità politica nella gestione dei bilanci pubblici" (Giarda, 2001). D'altra parte, una competizione tra territori sulla performance amministrativa in materia di incentivazione fiscale a supporto delle politiche settoriali regionali poteva condurre a esternalità positive anche nei confronti dei territori in ritardo. Questi ultimi avrebbero potuto sfruttare le politiche introdotte dalle amministrazioni migliori per modificare le proprie strategie fiscali al margine.

Dal punto di vista fiscale, e limitando i riferimenti di norma al periodo per cui sono disponibili i dati, ricordiamo che sono soggetti a dichiarazione tutti i soggetti operanti con attività d'impresa sul territorio che abbiano autonoma e stabile organizzazione, e quindi in senso lato anche i lavoratori autonomi o esercenti arti e professioni, solo che sussista attività continuativa e si possa individuare la produzione di reddito basata su

⁵ Per le banche e assicurazioni il riparto avviene in quota depositi/titoli e premi territorializzati.

input di capitale significativi, e comunque ricollegabili all'imprenditore autonomo⁶. Sono esonerati i soggetti passivi (persone fisiche) che aderiscono al regime forfettario (un limite ai compensi di questi imprenditori si pone a 30.000 euro di compensi ricevuti su base annua) e i contribuenti esercenti attività d'impresa, arti o professioni che abbiano aderito al regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità e gli incaricati di vendita a domicilio soggetti alla ritenuta a titolo d'imposta.

Il margine di autonomia sull'aliquota rispetto allo standard (3,9% per i settori sottoposti ad aliquota ordinaria, 4,65% per il settore bancario e 5,9% per quello assicurativo) è contenuto per le regioni nella fascia +/-1%, oltre alla possibilità di agire sulle deduzioni per il costo del lavoro.

La legge regionale n. 19 del 3 agosto 2010 ha introdotto, a partire dall'anno di imposta 2011, un'agevolazione a valere sull'aliquota Irap nella misura dello 0,92% rispetto all'aliquota ordinaria (fissata dal legislatore nazionale al 3,9%). Tutte le attività esercitate nei comuni soggetti alla misura possono godere della riduzione di aliquota, fatte salve le imprese per cui si applicano vigenti regimi speciali Irap. Questi sono visibili nella tabella seguente (tabella 2), dove si indicano i settori e le tipologie di impresa a cui sono applicati regimi speciali secondo la legislazione corrente nella Regione Piemonte.

Tabella 2 Regime di aliquota in Regione Piemonte. Anno d'imposta 2015

Categorie di soggetti	Aliquote
Banche ed altri enti e società finanziari di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 446/97 (Si tratta dei soggetti che compilano il quadro IC sezione II)	5,57
Assicurazioni di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 446/97 (Si tratta dei soggetti che compilano il quadro IC sezione III)	6,82
Esercizi in cui sono presenti uno o più apparecchi da gioco di cui all'art. 110 del r.d. 773/1931	4,82
Esercizi che provvedono volontariamente alla completa disinstallazione degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 del r.d. 773/1931	2,98 (*)
Imprese concessionarie	4,2
Amministrazioni pubbliche	8,5
Cooperative sociali	1,9
Ipab	4,25
Onlus	2,25
Piccoli editori piemontesi	2,98
Altri soggetti	3,9

Fonte: Agenzia delle Entrate

Note: *a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2017 l'aliquota Irap è ridotta dello 0,92 per cento per gli esercizi che provvedono volontariamente, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello a cui si riferisce l'agevolazione, alla completa disinstallazione degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 del r.d. 773/1931; Fonte: Agenzia delle entrate

L'aliquota ordinaria è ridotta nei comuni marginali in maniera eguale per tutte le tipologie di impresa, con risparmi di imposta crescenti linearmente al crescere delle dimensioni del valore della produzione netta (VPN). Il risparmio sul debito d'imposta aumenta in funzione del VPN tassabile e non vi sono interazioni con le deduzioni nazionali e regionali o con altre tipologie di sgravio ai fini Irap nazionali.

4. Analisi dei beneficiari dell'agevolazione Irap nei comuni marginali piemontesi negli anni di imposta 2011-2015

L'analisi dell'impatto della misura di agevolazione è basata sull'anagrafe fiscale Irap per gli anni di imposta 2011-2015 e su fonti informative complementari di origine Istat. I dati relativi alle dichiarazioni fiscali, ripartiti per regione di produzione, consentono di verificare se l'impresa ha utilizzato o meno l'agevolazione d'imposta concessa dalla Regione Piemonte. Non sempre la dichiarazione fiscale consente di recuperare le informazioni sulla sede legale od operativa d'impresa e, al fine di territorializzare con maggior precisione il soggetto passivo, ci si è avvalsi della banca dati Asia (di fonte Istat) che raccoglie informazioni

⁶ Le controversie legate all'accertamento di stabile e autonoma organizzazione quale presupposto dell'imposta sono numerose, si vedano le sentenze Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 9451 del 10 maggio 2016 e 7291 e 7371 delle stesse sezioni nel 2016.

sulle imprese e le unità locali delle stesse operanti sul territorio piemontese, con dettaglio minimo territoriale comunale. In questo modo è stato possibile associare con maggior precisione il territorio comunale di riferimento alla posizione fiscale (sia essa rappresentativa di un soggetto passivo con impresa che coincide con l'unità locale, o di un'impresa multi-impianto). Non disponendo dei dati di bilancio dei soggetti beneficiari operanti nei comuni ad elevata marginalità, si è utilizzato quale indicatore di dimensione aziendale l'imponibile lordo e netto ai fini Irap contenuto nelle dichiarazioni fiscali Irap.

I dati a nostra disposizione consentono di analizzare il numero e la tipologia di soggetti passivi che hanno utilizzato il regime fiscale agevolato negli anni dal 2011 al 2015, anni per cui sono disponibili le informazioni provenienti dall'anagrafe fiscale. Il numero totale dei beneficiati (tabella 3) è pari a 527 soggetti nel 2011, sale e rimane stabile intorno alle 550 unità nel triennio 2012-2014 per poi scendere a 501 nel 2015⁷.

Tabella 3. Imprese beneficate e valori di imponibile e imposta. Anno 2011

	Imponibile lordo*	Imponibile soggetto ad agevolazione	Imposta netta per le imprese agevolate	Imposta teorica (3,9%)	Risparmio di imposta
Numerosità	527				
Valore medio	130.300	120.643	3.595	4.705	1.110
Totale	68.668.036	63.578.679	1.894.651	2.479.568	584.917

*Lordo: imponibile di impresa prima del riparto e al netto delle deduzioni nazionali.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

L'imponibile medio d'impresa soggetto ad agevolazione nel 2011, prima del riparto dello stesso che viene effettuato qualora siano presenti in regioni diverse unità locali appartenenti alla stessa impresa, è pari a 130.000 euro circa, mentre è pari a 120.000 euro circa se si tiene conto del riparto territoriale e si isola nel calcolo il territorio della Regione Piemonte. I territori selezionati dalla misura, ovvero i 236 comuni a elevata marginalità, sono caratterizzati in massima parte da soggetti passivi che hanno usufruito dell'agevolazione non dotati di diverse unità locali sul territorio, ovvero per lo più caratterizzati da coincidenza tra unità produttiva e sede legale.

Nello stesso anno, l'imposta media netta per le imprese agevolate è pari a circa 3.560 euro, per un totale di 1,89 milioni di euro di imposta agevolata. Calcolando l'imposta teorica che le imprese in questione avrebbero dovuto pagare, pari a circa due milioni e mezzo di euro, si ottiene una stima del risparmio di imposta per queste imprese in media pari a 1.110 euro. L'ente regionale avrebbe quindi sopportato un onere in termini di minore imposta pari a circa 585.000 euro nel 2011 (tabella 3).

Tabella 4. Imprese beneficate e valori di imponibile e imposta. Anno 2012

	Imponibile lordo*	Imponibile soggetto ad agevolazione	Imposta netta le imprese agevolate	Imposta teorica (3,9%)	Risparmio di imposta
Numerosità	555				
Valore medio	143.052	135.880	4.049	5.299	1.250

⁷ Al momento della stesura del presente lavoro non erano disponibili i dati di bilancio civilistico delle imprese beneficate che sono tenute alla compilazione dello stesso.

Totale	79.393.818	75.413.188	2.247.306	2.941.114	693.808
--------	------------	------------	-----------	-----------	---------

*lordo: imponibile di impresa prima del riparto e al netto delle deduzioni nazionali.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Come è possibile notare in tabella 4, oltre ad aumentare lievemente il numero di imprese coinvolte nella misura di agevolazione, aumenta anche l'imponibile medio coinvolto nel 2012: 143.000 euro circa quello lordo pre-riparto territoriale, 136.000 euro quello ripartito e soggetto ad agevolazione. Per avere un termine di confronto con i territori non marginali, almeno secondo il criterio utilizzato per la selezione, l'imponibile medio delle imprese che operano con almeno un'unità locale in Piemonte e che hanno dichiarato un'imposta positiva in regime di aliquota ordinaria è pari a circa 174.000 euro nel 2012 (fonte MEF)⁸.

Nel 2013, i dati di imponibile in valore assoluto tendono a divaricarsi in maniera rilevante tra valore al lordo e al netto del riparto territoriale (tabella 5). Lo scarto tra imponibile soggetto ad agevolazione, poco superiore a 114.000 euro, e imponibile totale di impresa, 143.000 euro circa, si determina in ragione dell'ingresso di alcune imprese multi-impianto con attività rilevanti anche al di fuori della regione Piemonte. L'imposta netta media agevolata cala rispetto al 2012, e in valore assoluto il calo di gettito per l'ente regionale diminuisce fino a poco più di 580.000 euro (tabella 5).

Tabella 5. Imprese beneficiarie e valori di imponibile e imposta. Anno 2013

	Imponibile lordo*	Imponibile soggetto ad agevolazione	Imposta netta le imprese agevolate	Imposta teorica (3,9%)	Risparmio di imposta
Numerosità	554				
Valore medio	143.100	114.089	3.400	4.449	1.049
Totale	79.277.184	63.205.235	1.883.525	2.465.004	581.479

*lordo: imponibile di impresa prima del riparto e al netto delle deduzioni nazionali. Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Nel 2014 (tabella 6) l'imponibile medio soggetto ad agevolazione risale leggermente rispetto al 2013, per un valore di 123.000 euro circa, e l'imposta netta agevolata media rasenta i 3.700 euro, contro i 3.400 del 2013. Per l'ente regione, si tratta di un risparmio d'imposta totale pari a circa 610.000 euro.

Si indica una sostanziale stabilità, del numero totale dei beneficiari, dei gettiti e dei risparmi di imposta garantiti ai soggetti passivi, nel quinquennio 2011-2015. Ricordiamo che nel medesimo periodo, utilizzando i dati calcolati dal Ministero delle Finanze sulla base delle dichiarazioni Irap effettuate in regione, si indica un calo di imponibile totale in Piemonte pari a circa l'8,5% (pari a circa 3,7 miliardi di imponibile) e una diminuzione del numero dei soggetti dichiaranti imposta positiva pari a circa -8,4% (corrispondenti a quasi 21.000 soggetti passivi)⁹.

Tabella 6 Imprese beneficiarie e valori di imponibile e imposta. Anno 2014

	Imponibile lordo*	Imponibile soggetto ad agevolazione	Imposta netta le imprese agevolate	Imposta teorica (3,9%)	Risparmio di imposta
Numerosità	539				
Valore medio	157.188	123.006	3.666	4.797	1.131
Totale	84.724.199	66.300.425	1.975.766	2.585.717	609.951

⁸ Dati e statistiche fiscali, Ministero dell'Economia e delle Finanze

⁹ Dati disponibili su http://www1.finanze.gov.it/finanze2/analisi_stat/index.php?tree=2013 e http://www1.finanze.gov.it/finanze2/analisi_stat/index.php?tree=2015

*loro: imponibile di impresa prima del riparto e al netto delle deduzioni nazionali.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Meno agevole invece risulta la comparazione con gli anni precedenti (2011-2014) dei risultati della misura di agevolazione per l'anno 2015 riportati in tabella 7, visto il cambiamento radicale nel calcolo degli imponibili delle imprese. L'esclusione della componente costo del lavoro ha abbassato notevolmente l'imponibile medio soggetto ad agevolazione, che scende sotto i 95.000 euro, con un'imposta netta agevolata media pari a 2.800 euro e un gettito agevolato totale pari a poco più di 434.000 euro. Si assiste nel 2015 a un calo delle imprese beneficiarie, pari a circa il 7% rispetto al 2014.

Tabella 7 Imprese beneficiarie e valori di imponibile e imposta. Anno 2015

	Imponibile lordo*	Imponibile soggetto ad agevolazione	Imposta netta le imprese agevolate	Imposta teorica (3,9%)	Risparmio di imposta
Numerosità	501				
Valore medio	120.390	94.250	2.809	3.676	867
Totale	60.315.424	47.219.416	1.407.147	1.841.557	434.410

*loro: imponibile di impresa prima del riparto e al netto delle deduzioni nazionali.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

4.1 I comuni in cui sono localizzate le imprese beneficiarie nel periodo 2011-2015: distribuzione provinciale

Tra i 236 comuni oggetto della misura di alleggerimento fiscale, circa il 30% ha presentato almeno un'agevolazione nei cinque anni presi in analisi. La quota di comuni compresa nell'insieme di quelli che presenta/non presenta un'agevolazione è rimasta molto stabile nel tempo. In ragione di questa stabilità, si presentano i risultati solo per gli anni 2011 e 2015.

La provincia in cui sono presenti più comuni tra quelli in cui almeno un'impresa ha presentato una dichiarazione per ottenere l'agevolazione è quella di Cuneo. In figura 1, per l'anno 2015, emerge questa prevalenza (punti cerchiati in rosso), mentre in tabella 8 e 9 si riassumono le quote di comuni per ciascuna provincia dove almeno un'impresa ha presentato una dichiarazione con agevolazione nel 2011 e 2015.

Tabella 8 Distribuzione provinciale dei comuni con unità locali di imprese beneficiarie. Anno 2011

		Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	Vco	Totale
Comuni in cui non vi sono imprese beneficiarie	valori assoluti	17	20	5	17	38	56	10	163
	quota % in riga	10,4	12,3	3,1	10,4	23,3	34,4	6,1	100,0
	quota % in colonna	70,8	83,3	100,0	25,0	90,5	93,3	76,9	69,1
Comuni che contengono almeno una UL di un'impresa beneficiaria	valori assoluti	7	4	0	51	4	4	3	73
	quota % in riga	9,6	5,5	0,0	69,9	5,5	5,5	4,1	100,0
	quota % in colonna	29,2	16,7	0,0	75,0	9,5	6,7	23,1	30,9
Totale	valori assoluti	24	24	5	68	42	60	13	236

quota % in riga	10,2	10,2	2,1	28,8	17,8	25,4	5,5	100
quota % in colonna	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati Istat e Anagrafe Fiscale

Tabella 9 Distribuzione provinciale dei comuni con unità locali di imprese beneficiarie. Anno 2015

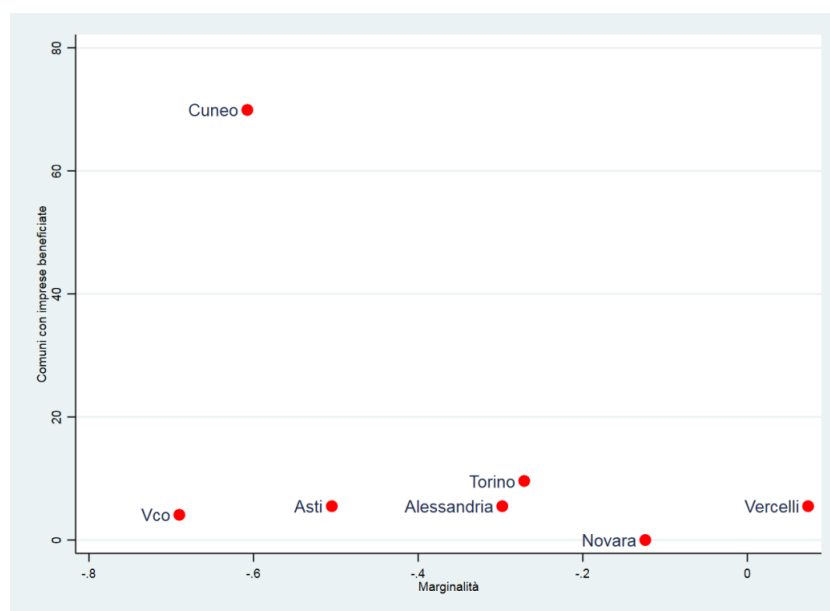
		Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	Vco	Totale
Comuni in cui non vi sono imprese beneficiarie	valori assoluti	17	20	5	19	38	55	12	166
	quota % in riga	10,2	12,0	3,0	11,4	22,9	33,1	7,2	100,0
	quota % in colonna	70,8	83,3	100,0	27,9	90,5	91,7	92,3	70,3
Comuni che contengono almeno una UL di un'impresa beneficiaria	valori assoluti	7	4	0	49	4	5	1	70
	quota % in riga	10,0	5,7	0,0	70,0	5,7	7,1	1,4	100,0
	quota % in colonna	29,2	16,7	0,0	72,1	9,5	8,3	7,7	29,7
Totale	valori assoluti	24	24	5	68	42	60	13	236
	quota % in riga	10,2	10,2	2,1	28,8	17,8	25,4	5,5	100
	quota % in colonna	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati Istat e Anagrafe Fiscale

I comuni in cui si concentra il fenomeno sono prevalentemente localizzati nella provincia di Cuneo (70% del totale dei comuni in cui si sono segnalate dichiarazioni agevolate, come indicato nella quinta riga in tabella 9). Seguono la provincia di Torino (10%) e di Alessandria (7%). Asti e Vercelli pesano per circa il 6%, il Verbano per l'1,5% mentre Novara non contiene comuni che hanno avuto unità locali beneficiarie. Anche questo riparto non ha subito grosse modifiche nel tempo, come si può notare confrontando i risultati nelle tabelle 8 e 9.

Si indica in figura 2 come, eccetto nel caso dei comuni nella provincia di Cuneo, non vi sia univoca corrispondenza tra la quota di comuni in cui almeno un'impresa ha beneficiato dell'abbattimento di imposta e misura di svantaggio relativo. Per i comuni nei territori del Vco, Asti e Alessandria, che presentano il peggiore indicatore di marginalità in media (l'indicatore di marginalità assume valori negativi al di sopra di -0,3), la quota di comuni in cui almeno un'impresa ha beneficiato dell'agevolazione è molto bassa.

Figura 2. Indicatore di marginalità nei comuni beneficiati dall'agevolazione Irap e quota di comuni in cui almeno un'impresa ha beneficiato della misura per provincia di appartenenza. Valori al 2015



Fonte: elaborazioni Ires su dati Anagrafe Fiscale e su dati Ires Piemonte

La concentrazione riflette in qualche modo la distribuzione effettiva per territorio provinciale delle unità locali attive che hanno dichiarato un debito d'imposta Irap nei comuni marginali selezionati, ma esiste una sovra-rappresentazione dei comuni della provincia di Cuneo non spiegabile semplicemente con la maggiore densità sottostante di imprese nei comuni di riferimento rispetto a quelli presenti nelle altre province. La quota molto bassa di comuni all'interno di alcune province caratterizzate da rilevanti concentrazioni di comuni svantaggiati pone qualche dubbio sulla capacità della misura di raggiungere il target territoriale prefissato.

4.2 Distribuzione delle imprese beneficiarie per classi di imponibile, tipologia societaria e settore di attività

Le imprese che hanno ricevuto il beneficio sono per la maggior parte contenute nella classe di imponibile al di sotto dei 50.000 euro nel 2011, ovvero il 70% delle imprese che hanno fatto richiesta di agevolazione. Solo il 4% dell'insieme delle imprese agevolate ha un imponibile al di sopra dei 500.000 euro (tabella 10). Le quote sono stabili nel quinquennio esaminato.

Tabella 10 Imprese classificate per valore di imponibile 2011- 2015

	2011			2012			2013		
	n	peso % sul totale	% cumulate	n	peso % sul totale	% cumulate	n	peso % sul totale	% cumulate
0-20.000	237	43	43	242	44	44	242	45	45
20.000-50.000	149	27	70	131	24	68	128	24	69
50.000-100.000	75	14	84	84	15	83	69	13	82
100.000-200.000	33	6	90	39	7	90	45	8	91
200.000-500.000	34	6	96	30	5	96	26	5	96
500.000-1.000.000	13	2	98	14	3	98	12	2	98
1.000.000-2.000.000	6	1	99	5	1	99	6	1	99
2.000.000- oltre	4	1	100	4	1	100	5	1	100

Totale	551	100	549	100	533	100
2014				2015		
	n	peso % sul totale	% cumulate	n	peso % sul totale	% cumulate
0-20.000	237	43	43	242	44	44
20.000-50.000	149	27	70	131	24	68
50.000-100.000	75	14	84	84	15	83
100.000-200.000	33	6	90	39	7	90
200.000-500.000	34	6	96	30	5	96
500.000-1.000.000	13	2	98	14	3	98
1.000.000-2.000.000	6	1	99	5	1	99
2.000.000- oltre	4	1	100	4	1	100
Totale	551	100		549	100	

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Una classificazione delle imprese beneficiarie per tipologia societaria (tabella 11) indica una frequenza relativa maggiore per quelle intestate a persone fisiche (65% del totale), seguite dalle società di persone (29% del totale). Il dato è molto stabile, con una piccola flessione della quota di persone fisiche a favore di un aumento di poche unità di società di capitali (la cui quota tocca il 9% nel 2015). Le classi di imponibile meno elevate, presenti in quota maggiore tra le imprese beneficiarie, si sovrappongono alle tipologie societarie più frequentemente interessate dalle agevolazioni (in particolare, le persone fisiche). Un tessuto produttivo composto da numerose microimprese con reddito non elevato compone la platea dei potenziali beneficiari nei comuni interessati, e le quote degli attuali percettori delle agevolazioni riflettono la distribuzione delle attività produttive nei territori selezionati.

Tabella 11 Imprese classificate per tipologia societaria. Anni 2011-2015

	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Persone fisiche	336	64,6	353	64,4	355	64,8	336	63,2	307	61,5
Società di persone	150	28,8	154	28,1	146	26,6	149	28,0	143	28,7
Società di capitali	32	6,2	37	6,8	41	7,5	42	7,9	45	9,0
Enti non commerciali	1	0,2	4	0,7	6	1,1	5	0,9	4	0,8
Attività comm. (enti pubblici)	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Totale	520	100	548	100	548	100	532	100	499	100

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

I settori in cui si concentrano le unità locali delle imprese rilevate tra quelle ammesse all'agevolazione (tabella 12) sono quelli del commercio al dettaglio e ingrosso, riparazioni di auto e moto e le costruzioni (circa il 26% e il 24% rispettivamente al 2015), seguiti dalle attività manifatturiere (con una quota oscillante tra il 17% e il 19% nel quinquennio), dove si concentrano in particolare quattro tipologie di attività. Si tratta delle produzioni di semilavorati e prodotti finiti per l'alimentare, l'industria del legno e dei prodotti in sughero (esclusi i mobili), la fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio, la fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi i macchinari e le attrezzature, e infine la riparazione di macchine e apparecchiature.

Tabella 12 Distribuzione delle imprese beneficate per categoria Ateco. Anni 2011-2015

	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
(A) Agricoltura, silvicoltura e pesca	35	6,5	39	7,2	36	6,7	42	7,8	33	6,6
(B) Estrazione di minerali da cave e miniere	-	-	-	-	1	0,2	1	0,2	1	0,2
(C) Attività manifatturiere	91	17,5	101	18,7	102	18,9	97	18,0	87	17,4
(D) Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	3	0,6	3	0,6	3	0,6	3	0,6	4	0,8
(F) Costruzioni	134	25,8	143	26,5	143	26,5	134	24,9	121	24,2
(G) Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione auto e moto	113	21,8	117	21,7	120	22,2	125	23,2	132	26,3
(H) Trasporto e magazzinaggio	29	5,6	27	5,0	26	4,8	26	4,8	21	4,2
(I) Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	52	10,0	43	8,0	44	8,1	46	8,5	41	8,2
(J) Servizi di informazione e comunicazione	2	0,4	2	0,4	2	0,4	3	0,6	3	0,6
(K) Attività finanziarie e assicurative	4	0,8	2	0,4	3	0,6	4	0,7	4	0,8
(L) Attività immobiliari	8	1,5	9	1,7	9	1,7	9	1,7	9	1,8
(M) Attività professionali, scientifiche e tecniche	24	4,6	21	3,9	21	3,9	20	3,7	20	4,0
(N) Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	2	0,4	3	0,6	2	0,4	4	0,7	4	0,8
(P) Istruzione	1	0,2	1	0,2	1	0,2	1	0,2	1	0,2
(Q) Sanità e assistenza sociale	4	0,8	4	0,7	5	0,9	4	0,7	2	0,4
(R) Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	3	0,6	4	0,7	4	0,7	4	0,7	2	0,4
(S) Altre attività di servizi	14	2,7	21	3,9	18	3,3	16	3,0	16	3,2
Totale*	519	100	540	100	540	100	539	100	501	100

*Totale riferito solo alle unità locali di cui si è riuscito a rintracciare il codice attività.

Fonte: elaborazione su dati Asia e Anagrafe Fiscale

Infine, il quarto settore maggiormente presente è quello dedicato al turismo, ovvero le imprese attive nel settore della ristorazione e dell'ospitalità (8,2% del totale delle imprese). Una quota attorno al 4% circa delle imprese selezionate è attivo nei servizi di trasporto e magazzinaggio e nel settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche. I restanti settori sono poco presenti, se non in maniera del tutto residuale (tabella 12).

4.3 Stima del tasso di assorbimento delle agevolazioni nei comuni marginali

La definizione della platea di soggetti che avrebbero diritto all'agevolazione secondo la normativa regionale presenta caratteri di vaghezza. Il criterio dettato dal comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale n. 19 del 3 agosto 2010 ("imprese che operano esclusivamente nei comuni ad alta marginalità") appare non univocamente interpretabile. Un calcolo preliminare del take-up rate delle imprese nei comuni marginali può essere proposto utilizzando come insieme di potenziali beneficiari nei comuni selezionati tutte le imprese che hanno dichiarato un imponibile Irap con aliquota applicabile pari a quella ordinaria (3,9%), e localizzate esclusivamente nei comuni ammessi all'agevolazione, ad esclusione del settore finanziario e bancario soggetto a maggiorazione di imposta¹⁰. In tabella 13¹¹ si indica come il tasso di assorbimento della misura

¹⁰ Sono state inoltre escluse le società che somministrano lavoro interinale e le agenzie postali.

sia, in media, di poco inferiore al 12% nel quinquennio considerato, considerando esclusivamente le imprese che hanno tutte le proprie unità locali in territori ad alta marginalità.

Tabella 13 Tasso di assorbimento delle misure di agevolazione Irap in tutti i comuni marginali.

	2011	2012	2013	2014	2015
Potenziali beneficiari: tutte le imprese che hanno UL esclusivamente in comuni marginali	11.22%	11.62%	12.27%	12.49%	11.94%

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale.

Il valore è molto basso, tenuto conto dell'assenza di filtri ulteriori all'ingresso nella platea dei beneficiari. Tra le motivazioni del basso tasso di assorbimento concentrato nella struttura dimensionale piccola e media potrebbe essere indicato, oltre alla semplice assenza di adeguata pubblicità della misura¹², il fatto che le imprese più grandi dispongono di personale interno in grado di verificare l'esistenza di norme tributarie di favore e la possibilità di accedervi. Solo le imprese attrezzate (tipicamente, le società di capitali o comunque con fatturato al di sopra di una certa soglia) potrebbero essere in grado di effettuare i calcoli o di delegarli a esperti. Le imprese più piccole potrebbero non avere questo vantaggio informativo, e non disporre di personale qualificato che aggiorna la normativa tributaria a loro favore.

Questi effetti potrebbero distorcere ulteriormente l'accesso da parte delle imprese localizzate esclusivamente nei comuni marginali alla misura. Al fine di dare una prima stima di questo effetto abbiamo distinto il tasso di assorbimento per classe di imponibile per ciascuno degli anni del periodo considerato (tabelle 14 e 15).

*Tabella 14 Tasso di assorbimento per classe di imponibile delle imprese. Anno 2011**

		imponibile netto	imposta agevolata	risparmio d'imposta	numerosità	take-up rate
0-20.000	media	9.695	288	89	206	9.02%
	v.ass.	1.997.375	59.524	18.373		
20.000-50.000	media	32.243	960	296	162	12.88%
	v.ass.	5.223.493	155.663	48.053		
50.000-100.000	media	67.950	2.024	625	72	11.69%
	v.ass.	4.892.462	145.799	45.007		
100.000-200.000	media	142.133	4.235	1.307	34	12.41%
	v.ass.	4.832.552	144.008	44.461		
200.000-500.000	media	287.620	8.571	2.646	31	16.76%
	v.ass.	8.916.243	265.703	82.030		
500.000-1.000.000	media	723.261	21.553	6.653	13	25.49%
	v.ass.	9.402.399	280.192	86.501		
1.000.000-2.000.000	media	1.311.787	39.091	12.068	5	27.78%
	v.ass.	6.558.938	195.457	60.341		
2.000.000- oltre	media	5.438.804	162.076	50.037	4	40.00%
	v.ass.	21.755.217	648.305	200.148		

*Potenziali beneficiari: tutte le imprese che hanno UL esclusivamente in comuni marginali

¹¹ Ricordiamo che tra i potenziali beneficiari possono essere compresi anche soggetti passivi senza debito d'imposta.

¹² Questo argomento si presta però al dubbio secondo cui le informazioni su queste misure sono ampiamente disponibili presso gli intermediari e nei documenti ufficiali dell'Agenzia delle Entrate.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale.

*Tabella 15 Tasso di assorbimento per classe di imponibile delle imprese. Anno 2015**

		imponibile netto	imposta agevolata	risparmio d'imposta	numerosità	take-up rate
0-20.000	media	8.695	259	79	230	10.33%
	v.ass.	1.999.920	59.598	18.398		
20.000-50.000	media	33.241	990	305	134	11.67%
	v.ass.	4.454.333	132.744	40.974		
50.000-100.000	media	67.039	1.997	616	65	14.01%
	v.ass.	4.357.583	129.857	40.088		
100.000-200.000	media	142.999	4.261	1.315	36	16.14%
	v.ass.	5.147.980	153.410	47.361		
200.000-500.000	media	287.249	8.560	2.642	19	21.59%
	v.ass.	5.457.743	162.640	50.211		
500.000-1.000.000	media	677.046	20.176	6.228	8	32.00%
	v.ass.	5.416.371	161.409	49.829		
1.000.000-2.000.000	media	1.354.913	40.376	12.464	6	35.29%
	v.ass.	8.129.482	242.260	74.789		
2.000.000- oltre	media	4.085.334	121.743	37.585	3	50.00%
	v.ass.	12.256.004	365.229	112.755		

*Potenziali beneficiari: tutte le imprese che hanno UL esclusivamente in comuni marginali

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale.

È possibile limitare il commento al primo e all'ultimo anno disponibile, in quanto non sono state rilevate differenze significative negli altri anni. Come si indica nell'ultima colonna della tabella 15, il tasso di assorbimento cresce al crescere dell'imponibile, fino a superare il 30% nel caso di imprese con imponibile al di sopra dei 500.000 di euro (era il 25,5 nel 2011), con un picco di risposta del 50% per l'ultima classe (sopra i 2 milioni di euro). La numerosità delle ultime classi è però molto ridotta, riflettendo la distribuzione fortemente asimmetrica nei territori marginali delle imprese, caratterizzate da una presenza rilevante di unità locali con dimensioni di imponibile al di sotto dei 100.000 euro. Per le classi di imponibile sotto i 20.000 euro il take-up rate era del 9% circa nel 2011 e si alza al 10,3% nel 2015. Cresce per tutte le classi di imponibile eccetto quella tra 20.000 e 50.000. La dinamica di periodo è leggermente più vivace per le imprese con imponibile al di sopra dei 200.000 euro.

Oltre alle già citate motivazioni basate sui meccanismi di trasmissione delle informazioni e la trasparenza e diffusione delle misure nei territori interessati tramite gli intermediari o altre determinanti legate ai comportamenti d'impresa, meccanismi comunque meglio funzionanti in contesti caratterizzati da un clima d'impresa più favorevole, si potrebbero verificare difficoltà interpretative in merito alla norma regionale. In essa si parla di attività esclusivamente svolta nei comuni marginali, ma potrebbero presentarsi casi di impresa multi-impianto con attività in uno dei comuni marginali e diverse altre attività in comuni non marginali (al limite, una sola). Oppure un'impresa che ha la maggior parte degli addetti in uno stabilimento posto all'interno dei confini di un comune marginale e la sede legale, con uffici e ridotto contingente di addetti, in un comune esterno non marginale. Abbiamo provato a estendere il calcolo del tasso di assorbimento a un denominatore basato su imprese che presentano casistiche di dubbia interpretazione, ma il

loro numero è particolarmente ridotto, e il tasso di assorbimento non si modifica in maniera significativa¹³. Rimane però da verificare se il tasso di assorbimento almeno nel caso di imprese con imponibile superiore ai 2 milioni di euro, pari al 50%, non sia influenzato da questo tipo di incertezza in merito all'applicazione della norma nel caso di imprese multi-impianto.

Qualora il meccanismo di accesso alla misura fosse privato della caratteristica di esclusività che la norma vincola entro il comune selezionato - basata quindi sulla semplice operatività dell'unità locale all'interno di un comune definito marginale - il calcolo del parametro di riparto dell'imponibile per l'impresa *i*-esima con unità locali nei comuni selezionati, ovvero il riparto territoriale, e il debito d'imposta dovuto (insieme al risparmio atteso dall'utilizzo dell'agevolazione), potrebbe dar luogo a complicazioni ulteriori nel caso di prestazioni erogate da una persona fisica o società di persone, oltre che nel caso di società di capitali. Si segnala infine il caso della definizione dei limiti amministrativi su cui insistono le attività dei prestatori d'opera – società di persone o persone fisiche – con sede legale nei comuni marginali. In questo caso, imprese di servizi con sede legale nei comuni marginali, ma operatività di impresa nei comuni dove i clienti chiedono la prestazione d'opera, potrebbero avere dubbi sulla legittimità dell'accesso all'agevolazione.

4.4 Imprese beneficiate dalla misura Irap: impatto distributivo dell'eliminazione del costo del lavoro dall'imponibile

Nel 2015 le imprese italiane hanno potuto diminuire l'imponibile Irap utilizzando la quota della componente dei salari versati per i dipendenti con contratto a tempo indeterminato (legge di stabilità 2015). Tenuto conto del peso dei salari sul valore aggiunto, questo equivale a diminuire in media di circa un terzo l'imponibile totale soggetto a Irap. Può essere utile valutare l'impatto distributivo di questa misura nazionale utilizzando le stesse classi di imponibile selezionate per l'analisi degli effetti di risparmio d'imposta sulle imprese beneficiate dalla misura di agevolazione Irap (tabella 15).

Come si nota in tabella 17, per le imprese più grandi, tra quelle che nei comuni marginali hanno utilizzato l'agevolazione regionale, il taglio di imponibile derivante dalla cancellazione del costo del lavoro assume proporzioni di tutto rilievo. In media si tratta di 534.000 euro per impresa tra 1 milione e 2 milioni di euro di imponibile, che sale a 10 milioni in media per quelle più grandi (colonna 2 tabella 16). Si tenga conto che questo è l'ammontare di imponibile sottratto al totale nel 2015, aggiuntivo rispetto al totale di tutte le deduzioni ammesse prima del 2015, mirate ad alleviare il costo per dipendente. Gli importi medi sono visibili nella colonna 1 della tabella 16. Per le imprese al di sotto dei 50.000 euro e per quelle al di sotto dei 20.000 euro di imponibile le deduzioni medie aggiuntive ammesse dalla legge di stabilità 2015 sono pari a circa 3.700 euro e 1.500 euro. Dal momento che le micro-imprese in linea di massima non hanno la capienza necessaria per sfruttare questo tipo di misure di sgravio di imponibile, in ragione della pressoché totale assenza di personale alle dipendenze con contratto strutturato, l'effetto netto dello sgravio introdotto dalla legge di stabilità è garantito principalmente alle imprese di dimensioni più grandi.

Tabella 16. Valori medi deduzioni imponibile per costo del lavoro 2015. Per classe d'imponibile delle imprese beneficiate

	Totale deduzioni ammesse*	Di cui: deduzioni residue per costo lavoro (ex legge stabilità 2015)	Numero imprese beneficiarie nei comuni marginali
sotto 20.000	5.942	1.458	188

¹³ Dati disponibili presso gli autori.

20.000-50.000	14.477	3.682	123
50.000-100.000	76.791	20.731	65
100.000-200.000	159.452	51.579	33
200.000-500.000	836.312**	298.943	16
500.000-1.000.000	1.046.183**	351.769	7
1.000.000-2.000.000	1.593.439	534.891	5
oltre 2.000.000	33.855.761	10.021.308	4

*Somma di: Deduzioni di Contributi assicurativi, previdenziali e assistenziali, deduzioni di spese per apprendisti, disabili, personale con contratto di formazione e lavoro e addetti alla ricerca e sviluppo, Deduzione di 1.850 euro fino a 5 dipendenti e deduzioni forfetarie.** Vi sono casi di imprese con eccedenze di deduzioni rispetto al totale ammissibile che influenzano gli aggregati medi. In sede di dichiarazione fiscale questi importi sono poi corretti.

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Potrebbe essere appropriato rivedere la misura di agevolazione per i comuni marginali in maniera da non cumulare più agevolazioni su classi di imponibile che già sono favorite dall'attuale normativa fiscale. Alcune regioni hanno introdotto limiti di imponibile alla fruibilità delle agevolazioni, misura che potrebbe mitigare la distorsione introdotta dal cumulo di misure su alcune specifiche tipologia di impresa.

4.5 Distribuzione delle imprese dichiaranti per tipologia di comune marginale

Si propone infine un approfondimento (tabella A1 in appendice) del dettaglio dei dichiaranti per tipologia di comune, ovvero pianeggiante, collinare e di montagna, utile per approfondire in quale misura la manovra abbia alleggerito in maniera differenziata il carico di imposta nei territori al variare delle tipologie. I risultati si riferiscono alle imprese che hanno effettivamente utilizzato l'agevolazione.

Nei comuni marginali montani la media del risparmio d'imposta è stata pari a circa 440 euro nel 2012 ed è rimasto pressoché invariato nel 2014. Nei comuni collinari, il risparmio di imposta medio era 365 euro nel 2012 e scende a circa 350 euro nel 2014. I comuni pianeggianti, in linea con il livello più elevato di imponibile dei soggetti passivi agevolati, presentano un risparmio di imposta pari a circa 1.560 euro nel 2012, che sale di circa 30 euro nel 2014 (per un valore superiore a 1.610 euro), a differenza di quanto avviene nelle altre tipologie comunali.

La numerosità delle imprese effettivamente beneficiarie nei comuni classificati come pianeggianti è pari a circa tre volte quella nei comuni marginali di montagna. Mentre rispetto ai comuni collinari è pari a circa 20 volte. L'imponibile in valore assoluto delle imprese in comuni marginali di pianura è pari a circa 64 milioni nel 2012, contro i 6 milioni circa nei comuni marginali e i 720.000 euro circa nei (pochi) comuni collinari. A valori medi, è pari a circa 180.000 euro nei primi (anno 2012), 57.000 euro circa nei collinari e 50.000 nei montani (sempre su dati 2012). I valori medi di imponibile rimangono stabili solo nei comuni pianeggianti, mentre per gli altri si indica un calo nel triennio¹⁴.

4.6 Agevolazioni fiscali applicate alla scala comunale: un approfondimento critico

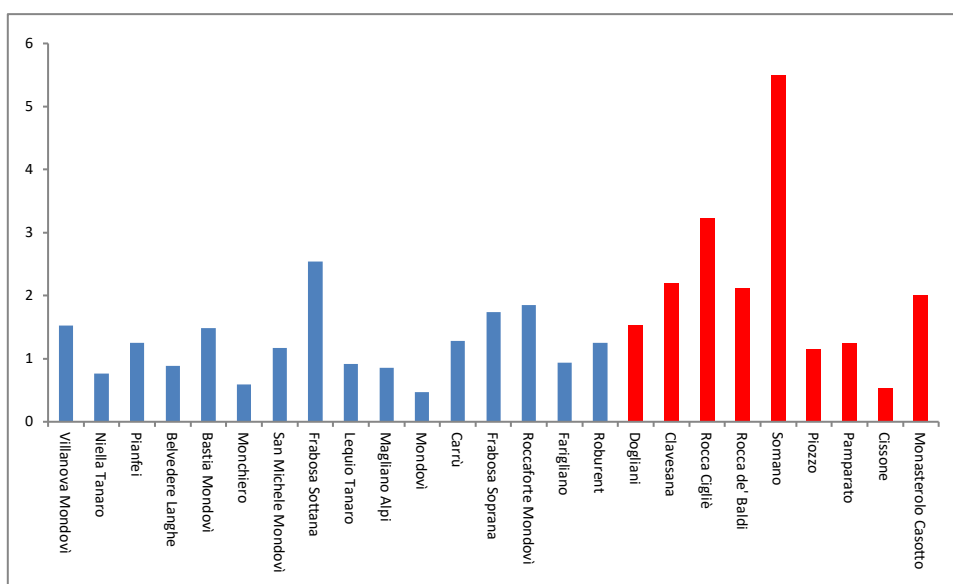
Le agevolazioni Irap su base territoriale hanno un'origine relativamente recente nel nostro paese, la tabella A2 in appendice propone una panoramica di questi schemi di incentivo aggiornata all'anno di imposta 2017 per alcune regioni italiane. La scelta della scala comunale quale ambito di applicazione delle misure Irap potrebbe essere rivista alla luce di alcune evidenze contenute nella matrice dei flussi di pendolarismo origine-destinazione comunale al 2011 fornita dall'Istat. Osservando la figura 3, si può verificare per un

¹⁴ I dati relativi al 2011 e 2015 sono disponibili presso gli autori.

ristretto insieme di comuni¹⁵ marginali in provincia di Cuneo (i comuni selezionati in rosso), qui rappresentati a titolo meramente esemplificativo, il saldo (flussi in uscita su flussi in entrata) medio dei pendolari per motivi di lavoro verso i sistemi locali del lavoro di riferimento. Questo è molto più elevato rispetto a quello di altri comuni non agevolati appartenenti allo stesso sistema locale (Mondovì). Nella figura 4 sono indicati i bacini del lavoro di riferimento per 42 comuni marginali della provincia di Cuneo, identificati dai confini dei sistemi locali del lavoro al 2011 entro cui sono maggiormente intensi i flussi di pendolarismo in entrata e uscita per motivi di lavoro. I comuni interessati sono prevalentemente al di sotto di 1.000 abitanti (fanno eccezione i soli comuni di Dogliani, Rocca de' Baldi e Piozzo nel sistema locale del lavoro di Mondovì) e per lo più collinari (o montani ma di classe altimetrica non elevata). La caratteristica che li accomuna è la prevalenza di lavoratori in uscita dal comune rispetto a quelli in entrata, o a quelli che rimangono a lavorare nel comune di residenza (unica eccezione è rappresentata dal comune di Dogliani). Si può notare infatti come esista un forte assorbimento dei flussi all'interno del SLL stesso di appartenenza del comune (abbastanza intuitivo vista anche la metodologia alla base della costruzione dei SLL), con una prevalenza di spostamenti verso il centro urbano principale, in questo caso Mondovì (e Ceva, che appartiene all'SLL omonimo).

La scarsa presenza di unità locali nei territori marginali determina un prevalente flusso in uscita dai comuni marginali verso comuni limitrofi, per cause di lavoro. In figura 4 si nota con evidenza come la densità delle unità locali nei comuni marginali, circondati da un contorno rosso sia inferiore agli altri comuni contermini, o rispetto ai comuni più importanti dei sistemi locali del lavoro mappati nella figura (Alba, Mondovì, Ceva, Cuneo e Fossano).

Figura 3. Saldo dei flussi in uscita ed entrata dai comuni del sistema locale del lavoro di Mondovì. Anno 2011



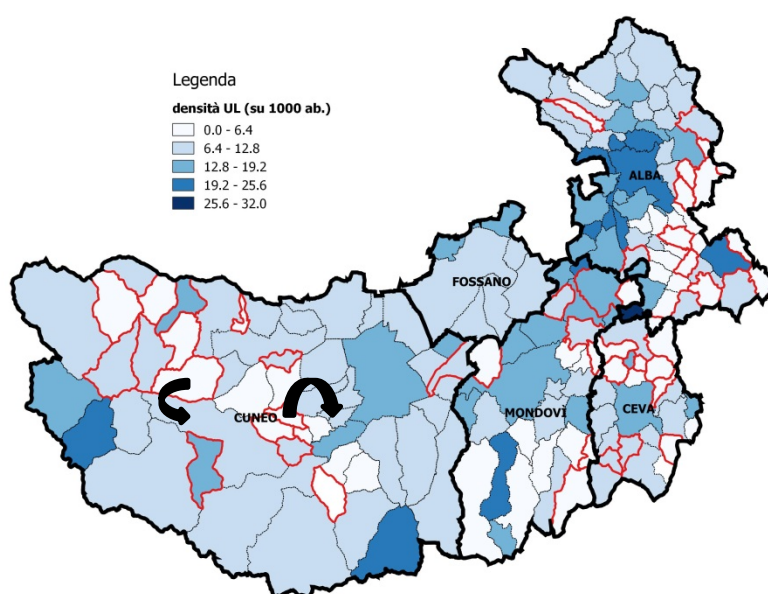
Fonte: elaborazioni Ires su dati Agenzia Entrate e Istat. In rosso i comuni considerati marginali, in blu i non marginali. I valori numerici indicati sopra le barre individuano i valori medi dei saldi per pendolarismo nei due insieme di comuni

La misura Irap, premiando solo le imprese “esclusivamente operanti” all'interno dei confini dei comuni marginali non tiene adeguatamente in conto i bacini di attrazione del lavoro a livello di sistema locale. Si

¹⁵ I comuni evidenziati sono quelli per i quali la legge regionale 19 del 3 agosto 2010 prevede un abbattimento dell'aliquota ordinaria nei comuni del sistema locale del lavoro di Mondovì, confinanti ed entrambi all'interno della provincia di Cuneo.

evidenza come non vi sia alcuna ragione specifica per non beneficiare anche le imprese operanti nei comuni di destinazione dei pendolari provenienti dai comuni marginali, ipotizzando che una delle motivazioni esclusive dell'agevolazione consista nell'incremento dell'imponibile nei comuni svantaggiati. I redditi da lavoro dei residenti in questi ultimi comuni sarebbero comunque premiati, ammesso che l'impatto della misura si trasferisca in un incremento dei salari, dal favore riservato anche a imprese con sede legale in comuni contermini (Fisher et al, 2004). D'altra parte per quale motivo i residenti in comuni non marginali contermini, o comunque appartenenti ai bacini di attrazione dei comuni selezionati dalla misura, che per motivi di lavoro si spostano giornalmente all'interno dei comuni marginali, non dovrebbero beneficiare dei potenziali vantaggi in termini salariali che le imprese con accesso alla misura possono mettere a loro disposizione?

Figura 4. Comuni marginali nei SLL di Cuneo, Fossano, Ceva e Mondovì. Densità Unità Locali su 1.000 abitanti



Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat ed Asia. In rosso sono cerchiati i comuni considerati marginali. I nomi dei sistemi locali del lavoro di riferimento per i comuni marginali selezionati sono indicati sulla mappa

4.7 Integrazione tra misure di tipo fiscale e altre misure di tipo non fiscale nei territori obiettivo

Alcune regioni hanno raffinato i propri criteri per la definizione dei territori marginali rispetto alla classica discriminante rappresentata dall'altitudine, a volte affiancata da una soglia di popolazione residente. I tentativi più recenti sono rappresentati dagli schemi di agevolazione delle regioni Lombardia (si veda in proposito Eupolis, 2012) e Friuli-Venezia Giulia, oltre al Piemonte, che propongono batterie di indicatori a livello comunale relativi a caratteristiche geo-morfologiche, socio-economiche e infrastrutturali. Anche la Toscana ha creato un indicatore di disagio, che non è stato però preso in considerazione per l'assegnazione delle agevolazioni (tabella A2 in appendice).

Un criterio interessante e innovativo introdotto dalla regione Toscana, attinente invece ai requisiti richiesti all'impresa agevolata e non al territorio su cui è insediata, è quello di svolgere servizi di particolare

interesse per la comunità (ad esempio punto telefonico, punti informativi sui servizi disponibili, prenotazioni sanitarie). Anche la regione Lombardia guarda alle caratteristiche delle imprese, estendendo l'agevolazione per ulteriori tre periodi d'imposta alle imprese costituite da giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni e da donne¹⁶. Queste specificazioni rappresentano una novità rispetto a quanto previsto dalle altre regioni, che si limitano a definire un tetto limite al valore della produzione netta al fine di escludere imprese di dimensione maggiore.

Per una discussione più ampia dei criteri introdotti in altre regioni si rimanda a una versione più estesa del presente lavoro (Ires, 2018). Qui si può ricordare come in alcune regioni (si pensi ad esempio alla Toscana) si sia tenuto conto della necessità di integrare all'interno di politiche place-based incentivi fiscali e misure per il potenziamento dei servizi, l'accessibilità e il ripopolamento demografico (si vedano Irpet, 2008 e Iommi et. Al, 2017).

Numerosi comuni marginali montani presentano scarsa disponibilità di suoli urbanizzabili ai fini industriali o collocati in zone montane difficilmente accessibili, e in questi la debolezza del tessuto produttivo, e quindi la tendenza allo spopolamento, può essere meglio contrastata attraverso il potenziamento dei servizi pubblici e il miglioramento dell'accessibilità viaria. In questo caso, un'attenta ricognizione degli esiti delle agevolazioni d'imposta nei territori meno svantaggiati dal punto di vista dell'accessibilità e della complessità orografica, consentirebbe di concentrare risorse i cui effetti netti sono dubbi a favore di interventi per l'infrastrutturazione dei comuni marginali più svantaggiati.

Più in generale, stante un diverso disegno degli ambiti territoriali di pertinenza, si potrebbero concentrare le misure a sostegno dello svantaggio intrinseco nei comuni/aree marginali con politiche specifiche per ridurre tale svantaggio (dimensione dell'equità), lasciando alle misure fiscali indirizzate alle imprese il compito di migliorare l'allocazione delle risorse (dimensione dell'efficienza) sul territorio.

5. Conclusioni

La Regione Piemonte ha introdotto nel 2010 una misura orientata a sostenere l'attività economica in aree svantaggiate. Nei territori selezionati (un ambito ristretto a 236 comuni), identificati attraverso un criterio determinato dal valore di un indicatore sintetico di marginalità, la Regione Piemonte ha introdotto una politica di agevolazione sull'aliquota Irap. Nel lavoro sono stati descritti i primi risultati per il quinquennio 2011-2015 grazie alla disponibilità delle informazioni contenute nell'anagrafe fiscale. Si evidenziano alcune criticità concernenti il disegno della politica e la sua implementazione all'interno dei territori di riferimento.

Al netto dei problemi sollevati dal calcolo della platea di potenziali beneficiari, espone nel lavoro, pare opportuno un approfondimento delle determinanti del limitato tasso di assorbimento delle agevolazioni nei comuni ad alta marginalità, così come l'analisi dei motivi per cui i percettori sono concentrati in un territorio ristretto, al fine di rimodulare, ove necessario, il disegno della politica di sostegno fiscale, insieme a una riconsiderazione degli ambiti territoriali di applicabilità. Dal momento che l'accesso alla misura è del tutto slegato da criteri, e la semplicità del meccanismo di agevolazione molto elevata, ci si dovrebbe chiedere non solo se la trasparenza della misura e la sua comunicazione ai potenziali destinatari fosse adeguata ma anche se la complessità delle norme fiscali che regolano il regime di imposta Irap, così come il riparto territoriale in presenza di impresa multi-impianto o attività esercitata su differenti comuni rispetto a quelli selezionati, possa aver ostacolato una diffusione più ampia della misura di agevolazione. Ricordiamo infine che un basso take-up rate può ampliare le necessità in termini di campionamento qualora si voglia utilizzare un controfattuale per una valutazione ex post.

La letteratura economica che studia l'effetto degli incentivi fiscali all'interno di aree selezionate indica che la mobilità degli individui e delle imprese, e le loro risposte comportamentali agli incentivi medesimi,

¹⁶ Per le imprese organizzate in forma societaria, tali soggetti devono rappresentare la maggioranza assoluta numerica dei soci e delle quote di partecipazione.

può complicare in maniera rilevante il funzionamento delle misure. La scala comunale potrebbe non essere la più adeguata a una misura fiscale di questo tipo, tenuto conto della mobilità dei lavoratori, e, anche se in misura minore, delle imprese. La misura di abbattimento dell'aliquota Irap, premiando solo le imprese esclusivamente operanti all'interno dei confini dei comuni marginali, non tiene adeguatamente in conto i bacini di attrazione del lavoro a livello di sistema locale (o anche di singolo bacino comunale di attrazione dei lavoratori che risiedono nei comuni marginali) e potrebbe non rispondere all'obiettivo di massimizzare l'imponibile all'interno dei confini dei comuni selezionati.

Si dovrebbe tenere conto esplicitamente del cumulo di agevolazioni che deriva dall'esistenza di altre norme, per lo più nazionali, che agevolano l'imponibile d'impresa. L'impatto distributivo della recente eliminazione del costo del lavoro dall'imponibile, in particolare per le imprese con fatturato al di sopra dei 500.000 euro, si cumula con il godimento in proporzione maggiore dell'abbattimento di aliquota deciso dalla misura regionale.

Andrebbe verificato se il contributo dell'agevolazione Irap regionale, in particolare per le imprese più grandi, possa avere un impatto differenziato sulle decisioni d'impresa nei diversi territori. Potrebbe evidenziarsi, al margine, un impatto dell'agevolazione regionale sulla decisione finale in termini di rilocalizzazione di attività da parte di un'impresa multi-impianto? Si tratterebbe di una sorta di arbitraggio tra confini comunali anche non molto distanti tra loro, di cui appare opportuno approfondire teoricamente i possibili meccanismi di funzionamento e poi le evidenze favorevoli o contrarie nei territori a elevato svantaggio socioeconomico e in quelli meno marginali.

Infine, si indica come gli effetti prevalenti in termini di risparmio di imposta siano rilevati nei territori marginali di pianura, e meno in quelli a minore accessibilità e maggiormente svantaggiati di montagna. In questo caso, una riflessione sull'adeguatezza di questo tipo di misura per il sostegno dei territori montani, e in parte per quelli collinari meno accessibili, sembra urgente.

Alla luce della drastica riduzione dell'autonomia tributaria sull'Irap subita dalle regioni con il blocco della manovrabilità delle aliquote e con la decurtazione dell'imponibile decisa dal governo centrale, il raffinamento del policy design (anche ai fini della progettazione dello schema di valutazione d'impatto della misura) e del meccanismo di implementazione delle agevolazioni fiscali per le imprese nei territori marginali appare necessario. Una simulazione degli effetti di gettito per la regione di un allargamento del tasso di assorbimento a tutte le imprese potenzialmente agevolabili nei comuni marginali indica come il valore assoluto della perdita di gettito passerebbe da un totale oscillante tra 600.000 e 700.000 euro circa (secondo i calcoli basati sui beneficiari effettivi nel triennio 2012-2014) a un valore prossimo ai 6,5 milioni di euro (poco sopra i 4 milioni se teniamo conto dello sgravio totale del costo del lavoro introdotto dalla legge di stabilità 2015). Si può ipotizzare che l'estensione della misura non troverebbe agevolmente copertura all'interno dello spazio fiscale attualmente concesso dalle manovre autonome Irap. La perdita di gettito che si ipotizza possa derivare da un incremento del take-up rate è superiore al gettito attualmente derivante dalle manovre autonome regionali sull'Irap¹⁷. Il policy maker dovrebbe tenere conto del costo opportunità della misura e della necessità di minimizzare le distorsioni derivanti dal divario di trattamento tra imprese operanti all'interno di confini amministrativi differenti.

6. Bibliografia

- Bartik, T. J. (2018), *Who Benefits From Economic Development Incentives? How Incentive Effects on Local Incomes and the Income Distribution Vary with Different Assumptions about Incentive Policy and the Local Economy*, The Upjohn Institute Technical Report.
- Bird R., (2003), *A new look at Local Business Tax*, Tax Notes International.
- Bronzini R., De Blasio G. (2006), *Qual è l'effetto degli incentivi agli investimenti? Una valutazione della legge 488/92*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 582.

¹⁷ In proposito si veda Piazza, 2017

- Bronzini R., De Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. (2008), *The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 661.
- Caiumi A. (2011), *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach. An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy*, OECD Taxation Working Papers.
- Cannari L., D'Aurizio L., De Blasio G. (2007), *The Effectiveness of Investment Subsidies: Evidence from Survey Data*, Rivista Italiana degli Economisti, vol. 3.
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, n. 50, luglio 2009.
- Commissione Gallo (1996), *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale. Relazione Finale*, Il Fisco.
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F. (2008), *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*.
- Éupolis Lombardia (2012), *Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive*. Rapporto Finale.
- Fisher P., Peters A. (2004) *The Failures of Economic Development Incentives*. Journal of the American Planning Association, Vol. 70, n. 1
- Giarda P. (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*. Siep WP n. 115.
- Iommi S., Marinari D. (2017), *Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti*, Regione Toscana Contributi.
- Ires Piemonte (2008), *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*, Ires Wp 2008.
- Ires Piemonte (2018), *Le agevolazioni fiscali regionali Irap dal 2011 al 2015. Gli effetti nei territori di montagna*, Mimeo.
- Irpel (2008), *Le politiche della Regione Toscana a favore dei comuni disagiati: il caso della L.R. 39/04*.
- Kline P., Moretti E. (2013), *People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs*, Iza Working Paper 7.735.
- Piazza S. (2017), *La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario. Una riflessione a partire dagli effetti delle manovre proprie Irap 2015*, in: La Finanza Territoriale, Rapporto 2017, Rubbettino editore.

Appendice

Tabella A1. Distribuzione dell'imponibile e dell'imposta agevolata delle imprese beneficiarie per tipologia di comune marginale. Anni 2012-2014

	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	imponibile lordo			imponibile soggetto ad agevolazione			imposta netta per le imprese agevolate			imposta teorica (3,9%)			Risparmio di imposta		
Pianura															
numerosità	373	344	325												
valore medio	180.510	140.477	183.485	172.222	138.290	175.276	5.132	4.121	5.223	6.717	5.393	6.836	1.584	1.272	1.613
valore assoluto	67.330.370	48.324.036	59.632.670	64.238.784	47.571.924	56.964.715	1.914.305	1.417.646	1.697.552	2.505.313	1.855.305	2.221.624	591.008	437.659	524.072
Collina	imponibile lordo			imponibile soggetto ad agevolazione			imposta netta per le imprese agevolate			imposta teorica (3,9%)			Risparmio di imposta		
numerosità	18	12	18												
valore medio	56.798	50.484	50.775	39.806	48.516	38.220	1.186	1.446	1.139	1.552	1.892	1.491	366	446	352
valore assoluto	1.022.364	605.811	913.952	716.504	582.188	687.962	21.352	17.351	20.502	27.944	22.705	26.831	6.592	5.354	6.329
Montagna	imponibile lordo			imponibile soggetto ad agevolazione			imposta netta per le imprese agevolate			imposta teorica (3,9%)			Risparmio di imposta		
numerosità	128	117	112												
valore medio	50.399	50.898	44.544	48.169	50.061	43.272	1.435	1.492	1.290	1.879	1.952	1.688	443	461	398
valore assoluto	6.451.119	5.955.121	4.988.882	6.165.606	5.857.128	4.889.760	183.738	174.544	145.718	240.459	228.428	190.701	56.721	53.884	44.983

Fonte: elaborazione su dati Anagrafe Fiscale

Tabella A2. Agevolazioni regionali Irap su base territoriale (prospetto ricostruito sulla base del modello “Istruzioni Irap 2018” Agenzia delle Entrate)

Regione	Aliquota Ordinaria	Aliquota Ridotta	In vigore da	Validità	Riferimento normativo	Criteri (riassunto)
Abruzzo	4.82	3.9	1/1/2002	-	Art. 14, L. R.10/05/02 n. 7 modificato dall'art. 84, comma 5, L.R. 26/04/04 n. 15	- Comuni montani con popolazione fino a 3.000 abitanti. ¹⁸ - Valore della produzione netta non superiore a 100.000€ e prodotta nel territorio dei comuni elencati.
Friuli Venezia Giulia	3.90	2.98	1/1/2004	5 periodi imposta	Art. 1, co. 13, 14, 15, 16 e 17, L.R. 26/01/04, n. 1	Nuove imprese artigiane iscritte all'Albo delle imprese artigiane che non hanno trasferito la propria sede al di fuori delle zone montane di svantaggio socio-economico ¹⁹ per l'intero periodo d'imposta.
			1/1/2007	-	Art. 2, L.R. 23/01/07, n. 1	Valore della produzione netta prodotto nelle zone di svantaggio socio-economico ²⁰ “B” e “C” del territorio montano. ²¹
	4.20	3.28	-	-	Art. 2, comma 2, L.R. 18/01/06, n.2	Soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie (*) che operano in zone di svantaggio socio-economico del territorio montano.
	4.65	3.73	-	-	Art.2, L.R. 23/01/07, n.1	Banche e altri enti e società finanziari che operano in zone di svantaggio socio-economico del territorio montano.
	5.90	4.98	-	-	Art. 2, comma 1, lett. a), L.R. 30/12/08, n.17 Art. 16, co. 1-bis, lett. a), D.Lgs.446/97	Imprese di assicurazione che operano in zone di svantaggio socio-economico del territorio montano.
Lombardia	3.90	2.98	8/5/2004	4 periodi d'imposta (+3 per under 35 e donne)	Art. 9, co. 2, 4 e 5, L.R. 5/5/04 n. 11	- Piccoli comuni (sotto 2.000 abitanti) con situazioni di marginalità socio-economica e infrastrutturale. ²² - Solo quota del valore della produzione realizzato nei comuni indicati.
Molise	4.82	3.90	1/1/2003	-	Artt. 7 e 12, L.R. n. 45/02 Art. 2 L.R. n. 1/04 Art. 14, L.R. n. 5/05 Art. 4 L.R. n. 42/06 Art. 16, co. 1 – bis, lett. a) D.Lgs. n. 446/97	Valore della produzione netta realizzato nei comuni della provincia di Campobasso maggiormente danneggiati dal sisma del 31/10/2002. ²³
	5.12	4.20	-	-		Valore della produzione netta realizzato in comuni montani con rilievo altimetrico superiore a 750 mslm.
	5.57	4.65	-	-		Soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie (*) che operano in comuni montani (750 mslm) o in comuni colpiti dal sisma del 31/10/2002.
	6.82	5.90	-	-		Banche e altri enti e società finanziari che operano in comuni montani (750 mslm) o in comuni colpiti dal sisma del 31/10/2002.
Piemonte	3.90	2.98	1/1/2011	-	Art. 2, comma 1, L.R. 3/08/10 n. 19	Imprese di assicurazione che operano in comuni montani (750 mslm) o in comuni colpiti dal sisma del 31/10/2002.
	4.20	3.28	-	-	Art. 16, co. 1-bis, lett. a), D.Lgs. n. 446/97	Attività economiche esercitate esclusivamente in comuni montani e non montani ad alta marginalità. ²⁴
	5.57	4.65	-	-	Art. 2, comma 1, L.R. 3/08/10 n. 19	Soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie (*) che operano in comuni ad alta marginalità.
						Banche e altri enti e società finanziari che operano in comuni ad alta

¹⁸ Individuati dalla L.R. 6 dicembre 1994, n. 92 art. 3

¹⁹ Comuni montani individuati della legge 25 luglio 1952, n. 99.

²⁰ Criteri negli articoli 21 e 40 della legge regionale 20 dicembre 2002, n. 33. Ulteriori specifiche nella L.R. 20 dicembre 2002, n. 33 art.2 (classificazione del territorio montano). Ripartizione dei comuni friulani nelle zone omogenee di svantaggio socio-economico “B” e “C” del territorio montano, come individuate nella D.G.R. 3303/2000 - allegato A

²¹ Il comma 2 dell'art. 2, L.R. 23/01/07 elenca delle eccezioni al criterio della produzione esclusiva in aree di svantaggio socio-economico

²² Individuati con d.g.r. n. 2008 del 1°luglio 2014

(*) Diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori

²³ Individuati con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 167 del 30/12/02

²⁴ Elenco reperibile all'indirizzo: <http://www.regione.piemonte.it/tributi/dwd/comuniIrap.pdf>

						marginalità.
	6.82	5.90	-	-		Imprese di assicurazione che operano in comuni ad alta marginalità.
	3.90	2.94	1/1/2014	-	Art. 3, L.R. 24/12/13, n. 79, (modificato dall'art.14 L.R. 28/12/15 n.81)	Valore della produzione netta non superiore a 77.000 euro e realizzato in territorio montano. ²⁵
Toscana	3.90	esenti	1/1/2016	-	Art. 13, L.R. 24/12/13, n. 79 come sostituito dall'art.17 L.R. 28/12/15 n.81	Esercenti attività commerciale in territorio montano con popolazione uguale o inferiore a 500 abitanti, e che svolgono congiuntamente in un solo esercizio altri servizi di particolare interesse per la collettività. Valore della produzione netta sia superiore a 77.468,53 euro.
	4.20	3.24	-	-	Art. 16, co. 1-bis, lett. a), D.Lgs. n. 446/97 Art. 13, L.R. 24/12/13, n. 79 come sostituito dall'art.17 L.R. 28/12/15 n.81	Soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie (*) che operano in territorio montano.

²⁵ Elenco dei comuni contenuto nell'allegato B della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68

ABSTRACT

This work provides some preliminary evidence from the fiscal incentives scheme introduced in Piedmont region in 2010. Local Business Tax (Irap) rate was reduced from 3.9% to 2.98% for all the firms operating in selected disadvantaged municipalities. Preliminary results show considerable differences in fiscal incentive's take-up rates across underperforming areas and across firms' size, indicating that the programme was not fully effective in targeting smaller firms in distressed municipalities and in reaching all distressed communities. Given the specific feature of Italian local business tax, a potential spatial mismatch arises in selected communities, since we cannot assess whether people living in targeted areas are really benefiting from the incentives. To better guide policy, we need to know more about which fiscal policies are better tailored to place-based interventions and about recipients' characteristics.