

Le novità della Legge di Bilancio 2017

Firenze, dicembre 2016

RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata coordinata da Patrizia Lattarulo, dirigente dell'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET. I singoli contributi sono stati curati da Chiara Agnoletti, Silvia Duranti, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Marco Mariani, Valentina Patacchini, Letizia Ravagli e Irene Tassi.

Indice

INTRODUZIONE	5
1.	
GLI INTERVENTI SULLA FISCALITÀ D'IMPRESA E SULLE SOCIETÀ DI CAPITALI <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Irene Tassi</i>	7
1.1 L'Imposta sul reddito delle società - l'IRES - e l'Aiuto alla Crescita Economica - l'ACE	7
1.2 Le dimensioni della manovra sulle Società di Capitali in Toscana: la riduzione dell'aliquota IRES, la proroga dei maxi-ammortamenti e la riduzione dell'aliquota ACE	13
1.3 L'Imposta sul reddito d'impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI	18
2.	
LA PROMOZIONE DELLE IMPRESE E DEI LORO INVESTIMENTI <i>Marco Mariani</i>	21
3.	
ABBANDONO DEL PATTO DI STABILITÀ E INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo</i>	27
3.1 La riforma del Patto di stabilità e le misure per gli investimenti	27
3.2 Conclusioni	30
4.	
GLI INTERVENTI PER LE FAMIGLIE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017 <i>Letizia Ravagli</i>	33
4.1 Le misure previste	33
4.2 Gli effetti di gettito e la platea dei beneficiari	34
4.3 Le caratteristiche dei beneficiari delle due misure	35
4.4 Gli effetti distributivi	36
5.	
LEGGE DI BILANCIO 2017: EDILIZIA E TERRITORIO <i>Chiara Agnoletti</i>	39
5.1 Le detrazioni fiscali per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente	39
5.2 Contributi concessori (oneri di urbanizzazione)	41
5.3 Riqualificazione periferie	43
6.	
LE NOVITÀ DELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL PUBBLICO IMPIEGO <i>Silvia Duranti, Valentina Patacchini</i>	45
6.1 L'Italia nel contesto internazionale tra riforme e criticità	45
6.2 Le novità della Legge di Bilancio	49
6.3 I problemi irrisolti	50

INTRODUZIONE

La manovra proposta dal precedente Governo Renzi con la legge di bilancio e con il DL 193/2016 (cd. Decreto Fiscale) varrà, secondo quanto riportato dalla relazione della Corte dei Conti, 29 miliardi nel primo anno, 22,4 miliardi nel 2018 e 24,6 miliardi nel 2019.

Per il 2017, l'intervento più rilevante è di gran lunga l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA e delle accise (le cosiddette "clausole di salvaguardia") che ha effetti misurabili nello 0,9 % del PIL (15,4 miliardi di euro). Le altre misure nel loro insieme implicano, invece, un incremento sia della spesa che delle entrate, quantificato rispettivamente in 7,3 miliardi e 10,6 miliardi di euro. Dal lato delle spese, gli incrementi riguardano il pubblico impiego (1,6 miliardi), gli enti territoriali (1,8 miliardi), le pensioni (1,7 miliardi), i sussidi alle famiglie (0,6 miliardi), l'emergenza sismica (0,6 miliardi) e gli investimenti pubblici (0,6 miliardi). Nel complesso l'incremento della spesa per investimenti è misurata intorno ai 2 miliardi di euro. Dal lato delle entrate, per il 2017 le misure con effetti permanenti riguardano l'ACE (nell'ambito dell'imposta sul reddito delle società) e, secondo alcune stime, anche la comunicazione trimestrale dei dati IVA. Altre misure hanno effetti sostanzialmente una tantum e costituiscono circa metà delle maggiori entrate: l'estinzione agevolata dei debiti fiscali 2000-2015 (2 miliardi), l'accelerazione delle liquidazioni IVA (0,7 miliardi), la riapertura dei termini della *voluntary disclosure* (1,6 miliardi), l'asta per i diritti d'uso delle frequenze (2 miliardi). Di importi relativamente modesti sono le misure che comportano riduzioni di spese o sgravi fiscali. Va tuttavia ricordato che nel tendenziale è incorporata l'entrata in vigore nel 2017 (con effetti di bilancio pubblico a decorrere dal 2018) della riduzione dell'aliquota Ires, decisa con la legge di stabilità dello scorso anno.

MAGGIORI SPESE E MINORI ENTRATE PER MACRO-OBIETTIVI Milioni di euro

	2017	2018	2019
Pensioni e lavoro	3.308,0	4.099,4	4.071,9
Enti territoriali	1.814,4	2.097,4	2.060,4
Pubblico impiego	1.604,9	1.935,6	1.933,7
Scuola Università e formaz. (capitale umano)	1.144,2	1.339,1	1.395,5
Sanità	1.002,5	1.002,5	1.002,5
Investimenti della Amministrazioni pubbliche	1.439,6	2.877,3	4.452,0
Assistenza	787,2	1.278,2	1.277,2
Stimolo fiscale alla crescita	220,8	3.729,9	5.295,6
Riforma del reddito di impresa	0,0	1.985,6	1.234,7
Sostegno agli investimenti	227,2	470,2	446,6
Misure per l'immigrazione	320,0		
Altri interventi	1.845,5	1.352,0	1.411,0
TOTALE	13.714,2	22.167,0	24.584,0
Eliminazione aumenti IVA /2017 e accise LS14	15.353,0	199,0	
Totale comprensivo dell'eliminazione di aumenti IVA e accise	29.067,2	22.366,0	24.584,0

Fonte: Corte dei Conti su dati ddl Bilancio 2017 e DL 193/2016

1. GLI INTERVENTI SULLA FISCALITÀ D'IMPRESA E SULLE SOCIETÀ DI CAPITALI

1.1 L'imposta sul reddito della società - l'IRES - e l'Aiuto alla Crescita Economica - l'ACE

Introduzione

L'IRES, l'imposta sul reddito della società, è stata istituita con il D.Lgs 344/2003 (Riforma Tremonti) nell'ambito del riordino del sistema tributario delle imprese. Fino al 2003, l'imposizione sui redditi societari era attuata attraverso l'IRPEG che rappresentava l'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

Per quanto riguarda i *soggetti passivi* dell'IRES, questi possono essere classificati in tre macro categorie:

- enti e società di capitali residenti in Italia che svolgono attività commerciale;
- enti e società di capitali non residenti in Italia che svolgono una parte della propria attività commerciale in Italia;
- enti non commerciali, cioè enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale, l'esercizio di attività commerciale.

L'individuazione dei soggetti passivi dell'IRES è pertanto legata a due criteri: la residenza dell'impresa o dell'ente e l'oggetto dell'attività economica. A questo proposito, però, il legislatore ha previsto, in relazione alle differenti caratteristiche dei soggetti passivi coinvolti, diversi criteri di qualificazione del reddito e di determinazione della base imponibile. Al fine di evitare doppia tassazione, l'IRES prevede la tassazione dei redditi solo in capo alle società, escludendo i dividendi dalla tassazione di ciascun socio.

Rispetto all'IRPEG, con il nuovo tributo introdotto dalla Riforma Tremonti vengono ridotte le aliquote sia con riferimento all'IRES (33% contro il 36% dell'IRPEG) sia con riferimento all'IRPEF pagata dai soci. Successivamente, con la L. 244/2007, l'aliquota IRES è stata ridotta al 27,5% mentre a decorrere dal 2017, così come previsto dalla Legge di Stabilità 2016, scenderà ulteriormente al 24%. Tale intervento si inserisce nella politica di riduzione fiscale varata dal Governo Renzi che si articolava secondo uno schema che prevede, oltre al taglio dell'IRES anche un ulteriore taglio all'Irap, dopo quello introdotto lo scorso anno e la riduzione sulla tassazione immobiliare sulla prima casa avvenuta nel 2015.

Il gettito in Italia e l'impatto della Legge di bilancio per il 2017

In Italia, le società di capitale che pagano l'IRES sono circa **735 mila** e nel complesso generano **33 miliardi** di gettito. Come è ovvio, l'imposta versata risulta molto concentrata territorialmente, in particolare in alcune regioni del centro-nord (Lombardia, Piemonte, Lazio, Veneto e Emilia) che da sole contribuiscono al gettito totale per oltre il 78%.

Tabella 1.1
 CONTRIBUENTI, REDDITO IMPONIBILE E GETTITO IRES PER REGIONE. ANNO DI IMPOSTA 2013 - SOCIETÀ DI CAPITALE E ENTI NON COMMERCIALI
 Valori assoluti in milioni di euro, per contribuente in euro e %

	Contribuenti (unità)	Reddito imponibile	Gettito attuale	Comp. % gettito	Minor gettito 2017	Minor gettito 2017 per contribuente
Piemonte	44.151	10.437	2.851	8,6	266	6.016
Valle A.	1.599	317	87	0,3	8	5.043
Lombardia	151.732	42.292	11.595	35,1	1.076	7.093
Liguria	16.215	1.804	487	1,5	46	2.831
Trento	7.234	1.384	378	1,1	35	4.867
Bolzano	6.345	1.557	426	1,3	40	6.243
Veneto	64.410	10.226	2.796	8,5	260	4.040
Friuli VG	13.607	3.223	883	2,7	82	6.027
Emilia R.	62.171	10.530	2.879	8,7	268	4.310
Toscana	54.770	5.976	1.629	4,9	152	2.777
Umbria	11.113	798	217	0,7	20	1.828
Marche	21.974	1.682	458	1,4	43	1.948
Lazio	96.189	20.745	5.662	17,2	528	5.488
Abruzzo	15.590	1.310	359	1,1	33	2.139
Molise	2.876	108	29	0,1	3	953
Campania	59.711	3.202	869	2,6	81	1.365
Puglia	34.819	1.894	519	1,6	48	1.384
Basilicata	4.790	243	66	0,2	6	1.289
Calabria	12.667	441	121	0,4	11	886
Sicilia	38.690	1.935	530	1,6	49	1.273
Sardegna	13.924	596	163	0,5	15	1.088
ITALIA	734.577	120.695	33.004	100,0	3.072	4.181

Fonte: Mef

Guardando alle sole società di capitale, si osserva come l'imposta sia particolarmente concentrata nei settori della manifattura (per circa 8,5 miliardi di euro), delle attività finanziarie (8,8 miliardi di euro) e del commercio al dettaglio e all'ingrosso (circa 5 miliardi). Infatti, poiché l'imposta è proporzionale rispetto al reddito, i settori che devono versare gettiti più elevati corrispondono evidentemente a quelli con maggiore base imponibile.

Inoltre, in **media ciascuna impresa** versa allo Stato un gettito di **50 mila euro**, anche se le differenze sono molto evidenti se osservate per settore. Infatti l'imposta media supera i 200 mila euro nelle imprese legate alla PA, al settore estrattivo (quasi 300 mila euro) e alla fornitura di acqua ed energia elettrica, mentre sono molto basse (in media 7-8 mila euro) nel settore dell'agricoltura.

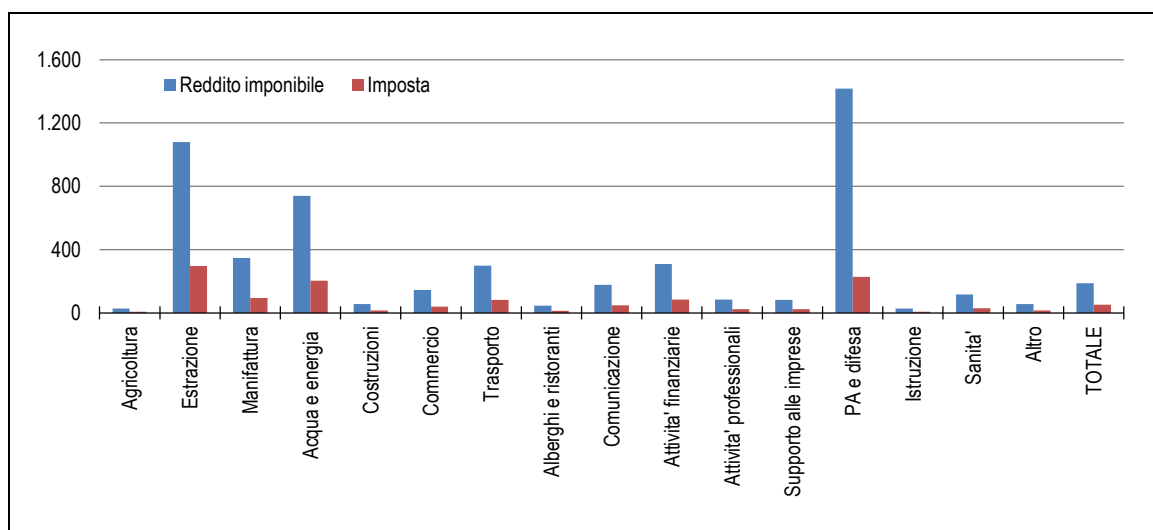
Naturalmente nei settori, e più in generale nelle imprese, nelle quali è più alto il reddito imponibile, risulterà anche maggiore **l'effetto assoluto** determinato dalla riduzione dell'aliquota al 24%, anche se, come già sottolineato, i benefici relativi saranno comunque uguali per tutti e pari ad una riduzione del 12,7% del prelievo IRES. Guardando ai dati delle società di capitale e considerando che agli istituti bancari continuerà ad essere applicata l'aliquota del 27,5%, il minor gettito versato a partire dal 2017 con la nuova normativa sarà pari complessivamente a **3 miliardi di euro** (9% del gettito IRES). Di questi solo una parte molto esigua rappresenta un risparmio per gli enti non commerciali (solo 100 milioni di euro).

Tabella 1.2
 REDDITO IMPONIBILE E GETTITO IRES PRIMA E DOPO LA MANOVRA DELLE PER SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNO DI IMPOSTA 2013 -
 SOCIETÀ DI CAPITALE
 Valori assoluti in milioni di euro, per contribuente in euro e %

	Reddito imponibile	Gettito attuale	% Gettito	Minor gettito 2017	Minor gettito 2017 per contribuente
Agricoltura	278	76	0,2	10	948
Estrazione	1.272	350	1,1	45	37.775
Manifattura	31.080	8.547	26,4	1.088	12.119
Acqua e energia	7.644	2.102	6,5	268	25.858
Costruzioni	5.532	1.521	4,7	194	1.979
Commercio	18.318	5.037	15,5	641	5.055
Trasporto	5.609	1.543	4,8	196	10.478
Alberghi e ristoranti	1.276	351	1,1	45	1.587
Comunicazione	5.413	1.489	4,6	189	6.167
Attività finanziarie	32.154	8.842	27,3	0	-
Attività professionali	3.248	893	2,8	114	2.947
Supporto alle imprese	3.162	869	2,7	111	2.892
PA e difesa	436	120	0,4	15	49.586
Istruzione	148	41	0,1	5	967
Sanità	1.244	342	1,1	44	4.054
Altro	1.011	278	0,9	35	1.920
ITALIA	117.824	32.402	100,0	2.998	4.761

Fonte: Mef

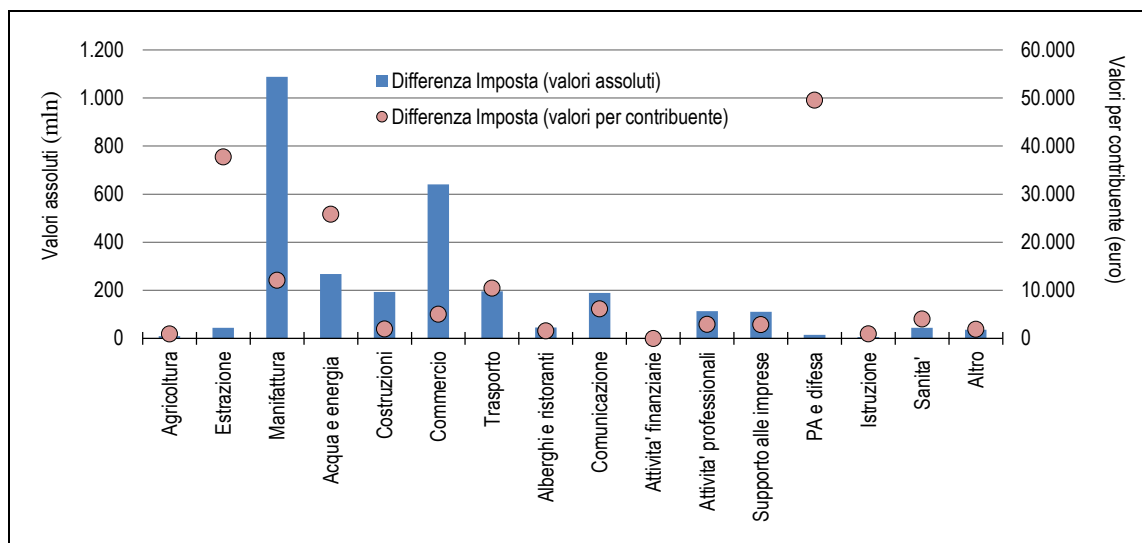
Grafico 1.3
 REDDITO IMPONIBILE E GETTITO IRES PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA DELLE SOCIETÀ DI CAPITALE. ANNO DI IMPOSTA 2013
 Valori medi per società di capitale in migliaia di euro



Fonte: Mef

Come già anticipato, i settori della manifattura, del commercio e delle attività finanziarie sono quelli dove si concentra la riduzione dell'imposta espressa in termini assoluti. Se invece il minor gettito viene misurato sul numero di contribuenti, il vantaggio sarà maggiore per i settori con caratteristiche di monopolio, quali quelli estrattivi, della Pubblica amministrazione e della fornitura di acqua ed energia.

Grafico 1.4
 REDDITO IMPONIBILE E IMPOSTA IRES PRIMA E DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ 2017
 Valori assoluti in milioni di euro e medi per società di capitale in euro



Fonte: elaborazioni su dati Mef

Anche l'analisi territoriale mostra alcune differenze poiché l'impatto della Legge di Bilancio per il 2017 avrà una portata maggiore, in termini relativi per contribuente, sulle regioni del Nord che vedranno abbassare l'imposta media di circa **7-8 mila euro** (Lombardia, Piemonte e le 3 regioni a statuto speciale). Nelle regioni meridionali, invece, i vantaggi saranno molto inferiori (al massimo di 2,5 mila euro in Abruzzo), mentre il Centro si colloca in una situazione intermedia. In particolare, **in Toscana** il minor gettito stimato a partire dai dati delle **dichiarazioni fiscali per l'anno d'imposta 2013** equivale a circa **150 milioni di euro**, ovvero a **3 mila euro** per impresa, per 54 mila imprese

Le modifiche all' Aiuto alla Crescita Economica (ACE)

Al fine di riequilibrare il trattamento fiscale tra le imprese che si finanziano ricorrendo al debito e quelle che si finanziano con capitale proprio, il legislatore tributario aveva introdotto una particolare misura di incentivo, il cosiddetto ACE, acronimo di Aiuto alla crescita economica.

L'agevolazione, in termini molto semplificati, consiste in una deduzione dal reddito complessivo netto dichiarato di un importo corrispondente al cosiddetto "rendimento nozionale" moltiplicato per l'incremento del capitale proprio rispetto a quello esistente alla chiusura dell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2010¹.

Secondo quanto stabilito dal D.Lgs. 201/2011 che ha istituito questa misura incentivante, l'agevolazione interessa:

- i soggetti IRPEF che svolgono un'attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria;
- i soggetti IRES: società di capitali ed enti pubblici e privati aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'attività commerciale;

¹ Inoltre, dal 2014 l'ACE può essere utilizzato come credito d'imposta, non solo ai fini IRES, ma anche ai fini IRAP.

- i soggetti IRES non residenti nel territorio dello Stato, in presenza di una stabile organizzazione nel territorio nazionale².

L'aliquota della agevolazione è fissata al 3% per l'esercizio 2013 mentre per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 l'aliquota sarà, rispettivamente, il 4%, il 4,5% e il 4,75%. Con la legge di Stabilità per il 2017 si prevede, invece, una riduzione del rendimento nozionale al 2,3% per il 2017 e al 2,7% per il 2018. A partire dal prossimo anno, quindi, a seguito della riduzione dell'ammontare deducibile dal reddito complessivo, la manovra comporterà un aumento rispetto al passato dei gettiti pagati dalle imprese.

Guardando alle sole società di capitale assoggettate al regime IRES, le spettanze ACE relative all'anno di imposta 2013 e calcolate dal Mef sono pari complessivamente a **6,8** miliardi di euro, che equivalgono a circa **26 mila** euro per contribuente.

Tabella 1.5
SPETTANZE ACE PER L'ANNO D'IMPOSTA 2013 E STIME 2017 E 2018. SOCIETÀ DI CAPITALE
Valori assoluti in milioni di euro e per contribuente in euro

	Rendimenti totali (spettanza ACE). Al 2013	Rendimenti totali (spettanza ACE) per contribuente. Al 2013	Spettanze Ace per l'anno 2017 secondo la Legge di Bilancio 2017	Spettanze Ace per l'anno 2018 secondo la Legge di Bilancio 2017
Piemonte	548	30.022	265	311
Valle d'Aosta	10	15.424	5	5
Lombardia	2.482	31.767	1.202	1.411
Liguria	113	23.317	54	64
PA Trento	54	14.904	26	31
PA Bolzano	91	20.875	44	51
Veneto	527	15.813	255	300
Friuli Venezia Giulia	86	14.378	41	49
Emilia Romagna	611	19.181	296	347
Toscana	433	23.037	210	246
Umbria	48	16.138	23	27
Marche	73	9.705	35	42
Lazio	1.432	68.373	694	814
Abruzzo	65	24.442	31	37
Molise	2	5.520	1	1
Campania	94	9.408	45	53
Puglia	57	10.034	27	32
Basilicata	7	9.189	3	4
Calabria	16	8.486	8	9
Sicilia	56	10.848	27	32
Sardegna	41	16.545	20	23
ITALIA	6.843	26.320	3.314	3.890

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef

Naturalmente anche in questo caso le differenze territoriali risultano in media molto ampie e i valori più elevati in termini pro capite si riferiscono ad alcune regioni del Nord (Piemonte e Lombardia) e del Centro (Lazio).

A seguito della modifica al rendimento nozionale, invece, le spettanze ACE si riducono a 3,3 miliardi nel 2017 e a 3,9 miliardi nel 2018. In termini di imposta la diminuzione della parte deducibile implica, come già anticipato, un incremento del gettito pagato dalle società di capitale: nel 2017 e nel 2018, infatti, l'aumento stimato rispetto all'anno di imposta 2013 (ultimo anno disponibili nella banca dati Mef) è rispettivamente pari a circa **850** e a **710** milioni di euro. **Occorre specificare** che tale ammontare rappresenta l'effetto diretto della manovra

² Dall'ambito di applicazione dell'agevolazione ACE sono escluse le società assoggettate alle procedure di fallimento, liquidazione coatta, amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, mentre non è prevista alcuna preclusione per le società di comodo.

sull'ACE, poiché nella simulazione il confronto tra i gettiti relativi alla fase precedente e successiva della manovra sono calcolati utilizzando la stessa aliquota IRES al 24%. Tali valori indicano l'effetto netto a parità di aliquota.

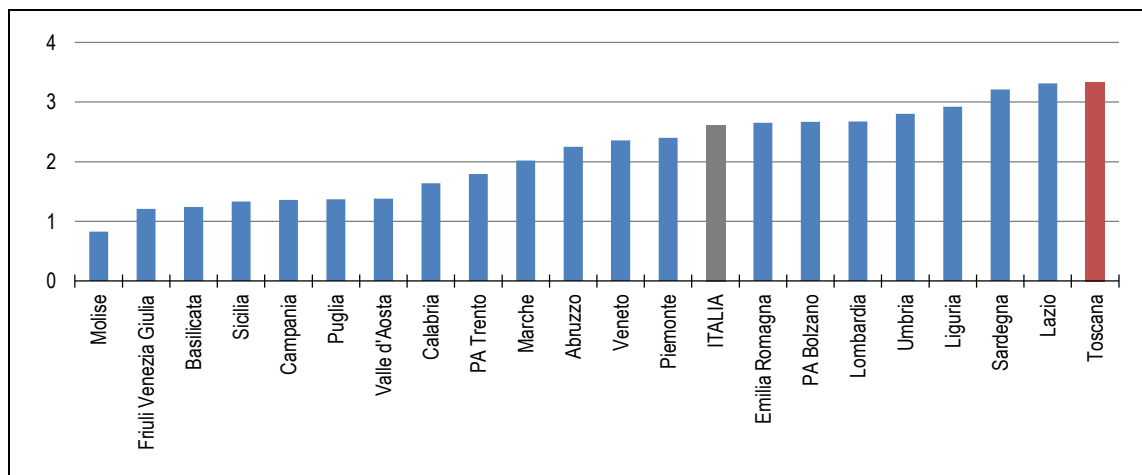
Tabella 1.6
INCREMENTO DI GETTITO IRES A SEGUITO DELLA RIDUZIONE DEL RENDIMENTO ACE. SOCIETÀ DI CAPITALE
Valori assoluti in milioni di euro, per contribuente in euro e %

	Contribuenti interessati dalla manovra (unità)	Contribuenti interessati dalla manovra. Comp. %	Incremento gettito (VA)	Incremento gettito (% sull'Ires)	Incremento gettito. comp. %	Incremento gettito per contribuente
Piemonte	18.252	7,0	67,8	2,4	8,0	3.716
Valle d'Aosta	622	239,2	1,2	1,4	0,1	1.909
Lombardia	78.135	30,1	307,3	2,7	36,3	3.932
Liguria	4.825	1,9	13,9	2,9	1,6	2.886
PA Trento	3.642	1,4	6,7	1,8	0,8	1.845
PA Bolzano	4.340	1,7	11,2	2,7	1,3	2.584
Veneto	33.352	12,8	65,3	2,4	7,7	1.957
Friuli Venezia Giulia	5.951	2,3	10,6	1,2	1,3	1.780
Emilia Romagna	31.849	12,2	75,6	2,7	8,9	2.374
Toscana	18.800	7,2	53,6	3,3	6,3	2.852
Umbria	2.969	1,1	5,9	2,8	0,7	1.998
Marche	7.550	2,9	9,1	2,0	1,1	1.201
Lazio	20.948	8,1	177,3	3,3	20,9	8.464
Abruzzo	2.640	1,0	8	2,3	0,9	3.026
Molise	350	134,6	0,2	0,8	0,0	683
Campania	9.955	3,8	11,6	1,4	1,4	1.165
Puglia	5.635	2,2	7	1,4	0,8	1.242
Basilicata	708	272,3	0,8	1,2	0,1	1.138
Calabria	1.839	0,7	1,9	1,6	0,2	1.050
Sicilia	5.163	2,0	6,9	1,3	0,8	1.343
Sardegna	2.486	1,0	5,1	3,2	0,6	2.048
ITALIA	260.011	100,0	847	2,6	100,0	3.258

N.B. L'effetto della manovra è calcolato a parità di aliquota IRES al 24%.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef

Grafico 1.7
INCREMENTO RELATIVO DI IMPOSTA A SEGUITO DELLA LEGGE DI BILANCIO 2017. SOCIETÀ DI CAPITALE
Valori % sull'imposta IRES



Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef

Anche in questo caso, come ovvio, vengono riprodotte le stesse differenze territoriali osservate sulle spettanze del 2013. In particolare, per la Toscana il maggiore gettito equivale a

54 milioni nel 2017 e a **45 milioni** nel 2018, o meglio a circa **2.800** euro medi annui per ciascuna azienda interessata dallo strumento.

In termini relativi, invece, la maggiorazione dell'imposta pagata a seguito della minore deduzione rappresenta il **2,6% del gettito IRES** complessivo. Le regioni che presentano un'incidenza maggiore rispetto alla media nazionale sono prevalentemente del centro-nord con l'unica eccezione della Sardegna. La Toscana, inoltre, mostra la quota di gettito aggiuntivo netto più elevata (pari al 3.3% dell'intero importo IRES versato dalle imprese in Toscana).

1.2

Le dimensioni della manovra sulle Società di Capitali in Toscana: la riduzione dell'aliquota IRES, la proroga dei maxi-ammortamenti e la riduzione dell'aliquota ACE

A partire dalle informazioni di bilancio e fiscali disponibili sulle società di capitale con sede legale nel territorio toscano, sono stati simulati gli impatti dei tre principali interventi in materia di tassazione sulle imprese:

- la riduzione dell'IRES per il 2017 (dal 27,5% al 24%) per tutte le società ad eccezione degli enti creditizi e finanziari (minor prelievo);
- la riduzione al 2,3% (rispetto al 4,75% del 2016) dell'Aiuto alla Crescita Economica "ACE" (maggior prelievo relativo; viene ridotta l'agevolazione, ma permane l'incentivo ad investire nell'impresa).
- la proroga al 2017 della maggiorazione del 40% del costo di acquisizione fiscalmente riconosciuto per i beni strumentali nuovi "super ammortamento" (minor prelievo).

Con riferimento all'universo delle società di capitali analizzato, le tavole seguenti riproducono la distribuzione del **prelievo IRES** per il 2013 (ultimo anno disponibile).

Sono circa **44mila** le società interessate, in quanto in attivo (84% del totale delle soc. di capitale toscane), con un gettito IRES di 1,3 miliardi. Per la metà di queste (43%) la manovra è in parte compensata dalla riduzione dell'ACE. Il 3% delle società beneficia del super ammortamento per un importo medio di 13 mila euro.

I contribuenti Ires sono relativamente più concentrati nel settore dei servizi e nelle imprese con dipendenti da 1 a 9.

Tabella 1.8
SOCIETÀ DI CAPITALI TOSCANE, NUMERO E IMPOSTA IRES PER SETTORE DI ATTIVITÀ E CLASSE DI ADDETTI. ANNO DI IMPOSTA 2013

	Società	% Società per attività	IRES (migliaia)	Distribuzione IRES %
<i>Settore</i>				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	795	1,8	11.309	1
Industria estrattiva e manifatturiera	7.644	17,3	407.559	32
Energia, gas, acqua e rifiuti	653	1,5	49.764	4
Costruzioni	4.537	10,3	55.942	4
Commercio	8.132	18,4	202.440	16
Servizi	22.374	50,7	564.023	44
TOTALE	44.135	100,0	1.291.036	100
<i>Classe di addetti</i>				
0	14.058	32	141.718	11
da 1 a 9	21.534	49	322.557	25
da 10 a 19	5.449	12	225.332	18
da 20 a 49	2.340	5	242.495	19
da 50 a 249	693	2	241.085	19
da 250 a 499	47	0	36.974	3
Oltre 500	15	0	80.875	6
TOTALE	44.135	100	1.291.036	100

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

La riduzione dell'aliquota legale IRES genera un risparmio di imposta del **12,7%** in tutti i settori tranne in quello relativo ai servizi, all'interno del quale troviamo gli enti creditizi e finanziari: per questi ultimi la riduzione dell'aliquota viene di fatto annullata dall'addizionale del 3,5% che entrerà in vigore nel 2017, prevista nella legge di stabilità 2016. Il minor gettito è pari a circa **145 milioni** di euro, escluso il settore citato non modifica la distribuzione del carico fiscale tra imprese e riduce il livello di tassazione effettivo sui profitti delle imprese.

Tabella 1.9
SOCIETÀ DI CAPITALI TOSCANI, VARIAZIONE IMPOSTA IRES PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORE MEDIO PER BENEFICIARIO

Settore	Società	IRES 27,5% (migliaia)	IRES 24% (migliaia)	Variazione assoluta	Variazione %	Valore medio per beneficiario (euro)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	795	11.309	9.869	-1.439	-13	-1.810
Industria estrattiva e manifatturiera	7.644	407.559	355.687	-51.871	-13	-6.786
Energia, gas, acqua e rifiuti	653	49.764	43.430	-6.334	-13	-9.699
Costruzioni	4.537	55.942	48.822	-7.120	-13	-1.569
Commercio	8.132	202.440	176.675	-25.765	-13	-3.168
Servizi	22.374	564.023	511.353	-52.670	-9	-2.354
di cui Enti creditizi e finanziari	297	150.187	150.187	-	0	0
TOTALE	44.135	1.291.036	1.145.837	-145.199	-11	-3.290

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

La tabella che segue mostra un'analisi per quintili: ciascun quintile è composto da 8.827 imprese, individua il 20% di società di capitali con sede legale in Toscana, da quelle con base imponibile IRES più bassa a quelle con base imponibile IRES più alta. Il 90% della riduzione del gettito derivante dalla riduzione di 3,5 punti percentuali dell'IRES è concentrato nel quintile più elevato, cioè nel 20% di imprese con redditi maggiori. Queste imprese beneficiano mediamente di minori imposte per 15 mila euro, contro i pochi euro delle imprese più piccole. Paragonando il valori medi e mediani della riduzione di gettito IRES per ogni quintile possiamo osservare che, mentre nei primi quattro quintili essi risultano simili, nel quinto quintile il valore mediano è circa 10.000 euro più basso rispetto a quello medio, segnale di quanto il beneficio della manovra sia concentrato tra le poche aziende dell'ultima parte della distribuzione e con redditi tassabili più elevati.

Tabella 1.10
RIDUZIONE DELL'IMPOSTA A SEGUITO DELLA RIDUZIONE DELL'ALIQUOTA IRES PER QUINTILE DI BASE IMPONIBILE

	Società	Riduzione del gettito (VA in migliaia di euro)	Riduzione del gettito medio per impresa (euro)	Valore mediano per quintile (euro)
I quintile	8.827	256	29	28
II quintile	8.827	1.497	170	186
III quintile	8.827	4.114	466	513
IV quintile	8.827	10.286	1.166	1.248
V quintile	8.827	129.047	14.629	4.682
TOTALE	44.135	145.199	3.292	513

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

L'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), introdotto dal "Salva-Italia" (Decreto Legge 6/12/2011, n. 201), prevede una deduzione dal reddito imponibile del rendimento nozionale degli incrementi di capitale proprio a partire dal 31 dicembre 2010. La riduzione del coefficiente di remunerazione ordinaria dal 4,75% al 2,3%, pur mantenendo l'incentivo a ricapitalizzare le proprie aziende, comporta perciò un aggravio di imposta, effetto amplificato dalla minore

aliquota IRES da applicare alla deduzione. Guardando i dati di bilancio delle società di capitali in Toscana³, l'investimento in capitale proprio, quindi la base imponibile su cui calcolare le aliquote di rendimento nozionale, ammonta a circa 9.119 milioni di euro. Facendo il confronto tra normativa 2016 (ACE 4,75%, IRES 27,5%) e normativa 2017 (ACE 2,3%, IRES 24%) l'aggravio d'imposta ammonta a circa **69 milioni di euro in Toscana**, pari al **5,3%** di maggiore gettito IRES complessivo. La riduzione del rendimento nozionale, se l'investimento in capitale proprio fosse quello osservato dal 2011 al 2013, riguarderebbe circa **19mila** società di capitali in Toscana (il **43%** di quelle soggette ad IRES) colpendo in maggior misura il carico fiscale delle realtà che più sono solite reinvestire il capitale nell'azienda stessa, ovvero quelle medio-grandi, con una classe di addetti superiore alle 50 unità, e afferenti i settori costruzioni e servizi.

La **misura Super Ammortamento** è volta ad incentivare investimenti in beni strumentali nuovi e in veicoli utilizzati esclusivamente come beni strumentali nell'attività d'impresa. Osservando quanto fatto dalle realtà analizzate nel triennio 2011-2013, si ricostruisce l'importo potenziale della proroga delle misure di maggiorazione del 40% degli ammortamenti, previste dalla legge di stabilità per il 2016. I dati storici indicano una riduzione del prelievo IRES di circa **22 milioni** di euro (**1,7%**)⁴ per le società di capitali nel territorio toscano. Le imprese beneficiarie del super ammortamento rappresentano circa il **3,2%** di quelle soggette ad IRES in Toscana ed emerge che ne traggono maggior beneficio quelle medio grandi (classe di addetti 250-499) e afferenti ai settori energia, gas, acqua, rifiuti e costruzioni.

Valutando nel complesso i tre provvedimenti, se i dati di bilancio corrispondessero a quelli osservati, il risparmio di imposta sarebbe pari a circa **98 milioni** di euro (**7,6%** del gettito IRES). Complessivamente, circa **l'84%** delle imprese toscane risulterebbe avvantaggiato dalla combinazione dei provvedimenti; resterebbero escluse le imprese non soggette ad IRES in quanto in perdita, per cui anche i benefici ACE e Super Ammortamento risulterebbero irrilevanti per incapienza (se anche investissero in capitale proprio o immobilizzazioni): la manovra per quest'ultima è neutra. Risultano evidentemente svantaggiati solo gli enti creditizi e finanziari (circa l'1% del totale delle imprese) per i quali a fronte di nessuna riduzione dell'aliquota IRES diminuisce l'incentivo ad investire in capitale proprio, a cui potrebbe sopperire solo un investimento consistente in beni rientranti nelle categorie previste dalla proroga del Super Ammortamento.

È però opportuno sottolineare che l'ACE rappresenta comunque una agevolazione per le imprese, comportando un minor gettito IRES per quelle che ricapitalizzano la propria azienda, seppur il vantaggio sia relativamente diminuito rispetto alla normativa previgente. Sulla base dell'agevolazione che comunque viene confermata nel 2017, l'IRES risparmiata ammonta in media a circa **2,7mila euro** per azienda richiedente l'ACE, mentre le aziende che investono in beni strumentali nuovi (super ammortamento) hanno un vantaggio medio di **15,5mila euro**.

³ Le previsioni circa l'impatto della modifica della disciplina ACE in Toscana sono state effettuate a partire dalle informazioni di bilancio riguardanti l'investimento in capitale proprio nel triennio 2011-2013 di un campione di imprese che rappresenta circa il 50% del totale delle società di capitali con sede legale in Toscana. Il dato viene successivamente riproporzionato per dimensione e settore all'universo.

⁴ Le previsioni circa l'impatto della proroga dell'agevolazione "Super Ammortamento" sono state effettuate a partire dalle informazioni di bilancio di tutte le società di capitali toscane riguardanti l'investimento nel triennio 2011-2013 in beni strumentali, materiali e nuovi, con ammortamento fiscale superiore al 6,5%.

Tabella 1.11
 SOCIETÀ DI CAPITALI TOSCANI, VARIAZIONE IMPOSTA IRES, ALIQUOTA ACE E SUPER AMMORTAMENTO PER SETTORE DI ATTIVITÀ
 E CLASSE DI ADDETTI, IMPORTO DELLA MANOVRA

	Variazione prelievo IRES (migliaia di euro)			Variazione prelievo IRES (%)			Effetto complessivo V.A.	Effetto complessivo %
	Riduzione aliquota IRES	Riduzione deduzione ACE	Proroga Super Amm.to	Riduzione aliquota IRES	Riduzione deduzione ACE	Proroga Super Amm.to		
<i>Settore</i>								
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-1.439	446	-248	-12,7	3,9	-2,2	-1.242	-11,0
Industria estrattiva e manifatturiera	-51.871	22.638	-7.547	-12,7	5,6	-1,9	-36.780	-9,0
Energia, gas, acqua e rifiuti	-6.334	884	-1.806	-12,7	1,8	-3,6	-7.255	-14,6
Costruzioni	-7.120	4.191	-2.075	-12,7	7,5	-3,7	-5.004	-8,9
Commercio	-25.765	6.111	-1.274	-12,7	3,0	-0,6	-20.928	-10,3
Servizi	-52.670	34.510	-8.951	-9,3	6,1	-1,6	-27.111	-4,8
TOTALE	-145.199	68.780	-21.901	-11,2	5,3	-1,7	-98.320	-7,6
<i>Classe di addetti</i>								
0	-18.037	7.061	-316	-12,7	5,0	-0,2	-5.203	-3,7
Da 1 a 9	-38.507	18.402	-2.267	11,9	5,7	-0,7	-15.592	-4,8
Da 10 a 19	-25.537	7.575	-1.191	-11,3	3,4	-0,5	-19.934	-8,8
Da 20 a 49	-25.772	9.728	-8.744	-10,6	4,0	-3,6	-28.865	-11,9
Da 50 a 249	-24.319	16.386	-4.503	-10,0	6,8	-1,9	-18.501	-7,7
Da 250 a 499	-4.006	3.280	-3.060	-10,8	8,9	-8,3	-4.465	-12,1
Oltre 500	-9.020	6.348	-1.820	-11,2	7,8	-2,3	-5.759	-7,1
TOTALE	-145.199	68.780	-21.901	-11,3	5,3	-1,7	-98.320	-7,6
Società soggette alla manovra	43.838	18.800	1.413	99%	43%	3%		

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

Tabella 1.12
 SOCIETÀ DI CAPITALI TOSCANI, NUMERO BENEFICIARI E IMPORTI MEDI DELL'IMPATTO DELLA MANOVRA

	Società soggette ad IRES	Vantaggio medio riduzione IRES (euro)	Società beneficiarie ACE	Svantaggio medio riduzione deduzione ACE (euro)	Società beneficiarie Super Ammortamento	Vantaggio medio Super Ammortamento (euro)
<i>Settore</i>						
Agricoltura, silvicoltura e pesca	795	-1.810	361	1.233	42	-5.909
Industria estrattiva e manifatturiera	7.644	-6.786	3.336	6.787	493	-15.308
Energia, gas, acqua e rifiuti	653	-9.699	223	3.960	34	-53.106
Costruzioni	4.537	-1.569	2.378	1.762	105	-19.763
Commercio	8.132	-3.168	3.300	1.852	326	-3.909
Servizi	22.374	-2.354	9.202	3.750	413	-21.673
TOTALE	44.135	-3.292	18.800	3.659	1.413	-15.500
<i>Classe di addetti</i>						
0	14.058	-1.283	7.402	954	130	-2.432
Da 1 a 9	21.534	-1.788	8.223	2.238	444	-5.110
Da 10 a 19	5.449	-4.686	1.968	3.849	242	-4.930
Da 20 a 49	2.340	-11.015	887	10.964	287	-30.437
Da 50 a 249	693	-35.094	274	59.844	272	-16.553
Da 250 a 499	47	-85.855	32	102.792	25	-120.576
Oltre 500	15	-597.581	13	474.391	13	-137.957
TOTALE	44.135	-3.292	18.800	3.659	1.413	-15.500

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

Tabella 1.13

SOCIETÀ DI CAPITALI TOSCANI, VANTAGGIO ACE E SUPER AMMORTAMENTO PER SETTORE DI ATTIVITÀ E CLASSE DI ADDETTI, NUMERO BENEFICIARI E VALORE MEDIO PER IMPRESA BENEFICIARIA

Settore	Società beneficiarie ACE	Riduzione IRES derivante da ACE_normativa 2017 (migliaia di euro)	Vantaggio medio per azienda beneficiaria Ace (euro)	Società beneficiarie Super Amm.to	Riduzione IRES derivante da SA (migliaia di euro)	Vantaggio medio per azienda beneficiaria SA (euro)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	361	326	903	42	248	5.909
Industria estrattiva e manifatturiera	3.336	16.568	4.967	493	7.547	15.308
Energia, gas, acqua e rifiuti	223	647	2.898	34	1.806	53.106
Costruzioni	2.378	3.067	1.290	105	2.075	19.763
Commercio	3.300	4.473	1.356	326	1.274	3.909
Servizi	9.202	25.256	2.745	413	8.951	21.673
TOTALE	18.800	50.337	2.678	1.413	21.901	15.500
<i>Valori % imprese</i>	<i>43%</i>			<i>3%</i>		
<i>Classe di addetti</i>						
0	7.402	5.168	698	130	316	2.432
Da 1 a 9	8.223	13.467	1.638	444	2.267	5.110
Da 10 a 19	1.968	5.544	2.817	242	1.191	4.930
Da 20 a 49	887	7.120	8.024	287	8.744	30.437
Da 50 a 249	274	11.992	43.797	272	4.503	16.553
Da 250 a 499	32	2.401	75.228	25	3.060	120.576
Oltre 500	13	4.646	347.184	13	1.820	137.957
TOTALE	18.800	50.337	2.678	1.413	21.901	15.500

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati AIDA, IRPET Osservatorio Imprese

Si riporta il quadro di sintesi delle manovre:

LE DIMENSIONI DELLA MANOVRA SULLE SOCIETÀ DI CAPITALE IN TOSCANA - L'EFFETTO CUMULATIVO DI IRES, ACE E SUPER AMMORTAMENTO

TOSCANA

	Sogg. passivo	Finalità	N. beneficiari	% sogg. passivi IRES	Importo Manovra	Importo medio per beneficiario	% IRES
IRES	Reddito Società di Capitali	Riduzione pressione fiscale imprese. Riduzione aliquote da 27,5% a 24%	44mila	100%	-145milioni	-3,3 mila	-11,2
ACE	ACE Aiuto alla Crescita Economica, Aumenti di capitale proprio, Incentivo a ricapitalizzare l'azienda.	Equiparazione aumento di capitale proprio e indebitamento. Vengono ridotte le aliquote deducibili su aumenti di capitale proprio da 4,75% a 2,3%.	19mila	43%	+69milioni	+3,7 mila	5,3
Super Ammortamento	Investimenti in beni strumentali nuovi	Maggiorazione del 40% del costo di acquisizione fiscalmente riconosciuto per i beni strumentali nuovi	1,4mila	3%	-22milioni	-15,5 mila	-1,7
TOTALE					98milioni		-7,6

NB. Calcolo Ires su Reddito Società di Capitali. L'effetto della manovra ACE è calcolato confrontando la normativa 2016 (ACE 4,75%, IRES 27,5%) e la normativa 2017 (ACE 2,3%, IRES 24%)

1.3

L'imposta sul reddito d'impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI

Introduzione

Tra le novità contenute nella legge di Bilancio 2017, l'art. 68 detta la misura sull'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) che interesserà sia gli **imprenditori individuali** che le **società di persone** in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria. Tale imposta, peraltro già prevista dalla Delega Fiscale, intende favorire la patrimonializzazione delle piccole imprese assicurando, allo stesso tempo, l'uniformità del prelievo fiscale rispetto alle società di capitali. Infatti, tra gli obiettivi del Governo, c'è quello di tassare tutte le attività di impresa con l'aliquota IRES, nel tentativo di rimuovere le disparità di trattamento attualmente riscontrabili tra le imprese individuali in contabilità ordinaria e società di persone, da un lato, e le società di capitali, dall'altro, rendendo il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto alla scelta della forma societaria.

Infatti, a normativa vigente i redditi delle società di persone e dei liberi professionisti sono soggetti all'IRPEF, cioè allo stesso prelievo che pagano anche i lavoratori dipendenti e che prevede delle aliquote progressive per scaglioni che crescono all'aumentare del reddito. Chi guadagna meno di 15mila euro all'anno, per esempio, subisce una tassazione del 23% che sale al 27% nella fascia di reddito tra 15mila e 28mila euro annui, fino a raggiungere un massimo del 43% nello scaglione sopra i 75mila euro.

Con la normativa prevista dal 2017, invece, si prevede che:

- il reddito d'impresa in contabilità ordinaria ora soggetto ad IRPEF sarà assoggettato a IRI al 24% (stessa aliquota IRES per le società di capitale);
- il reddito personale dell'imprenditore o del lavoratore autonomo sarà soggetto a IRPEF secondo scaglioni.

Infatti, nell'art. 68 si legge che per i criteri di determinazione della base imponibile occorre tenere conto che dal reddito d'impresa sono ammesse in deduzione le somme prelevate a favore dell'imprenditore, dei collaboratori familiari o dei soci. In altre parole, gli utili dell'imprenditore che non vengono distribuiti ma reinvestiti all'interno dell'impresa, saranno assoggettati alla nuova IRI, con aliquota unica e fissa pari al 24%, così come avviene per le società di capitali. Il reddito, invece, che viene utilizzato direttamente dall'imprenditore, sarà tassato all'atto del prelievo secondo le aliquote degli scaglioni di redditi IRPEF e dedotto dalla base imponibile dell'IRI dovuta dall'impresa.

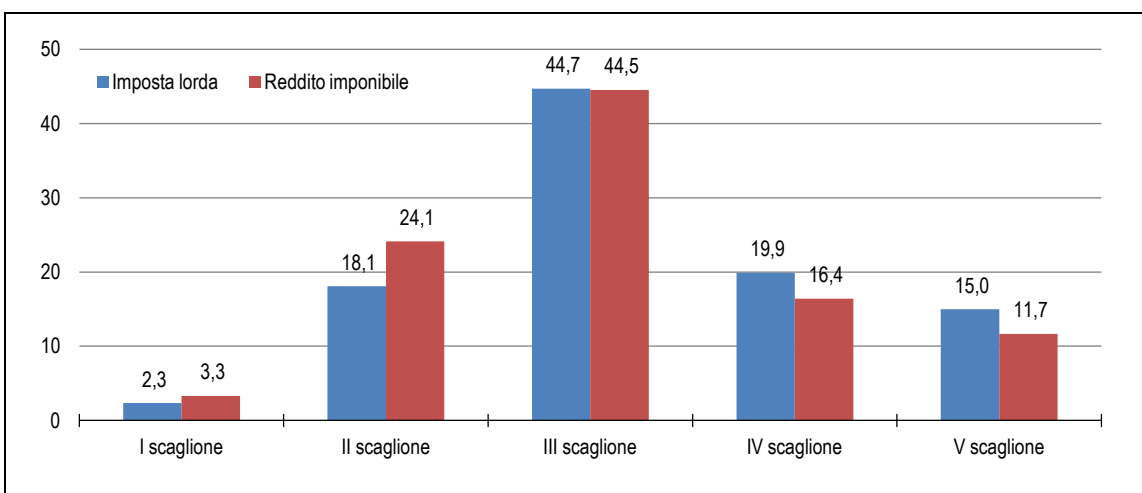
In linea teorica, quindi, per le società di persone e i lavoratori autonomi reinvestire i profitti all'interno dell'azienda dovrebbe diventare più conveniente dal punto di vista fiscale poiché le aliquote IRPEF risultano quasi sempre superiori al 24%.

Si fa l'**ipotesi**, in linea con quanto dichiarato nella Relazione Tecnica di accompagnamento alla legge di Bilancio per il 2017, che il 50% del reddito di impresa rimanga depositato presso l'azienda e che il restante 50% venga distribuito tra i soci. Sotto questa ipotesi, che viene presa a titolo esemplificativo ma che riteniamo ottimistica, guardando al caso **toscano** e prendendo a riferimento i **micro dati sulle dichiarazioni** dei redditi delle imprese per l'anno 2013 il risparmio di imposta stimato a seguito della riforma risulta pari a **60 milioni** di euro (e quindi 20 milioni in più rispetto alla stima precedente), nell'ipotesi di una distribuzione omogenea tra redditi in azienda e redditi distribuiti. Tale ammontare risulterebbe **doppio** nel caso, teorico, in cui i redditi di impresa non venissero distribuiti tra i soci.

Le imprese interessate dalla modifica normativa (e cioè le società di persona e le persone fisiche con partita iva, entrambe in regime di contabilità ordinaria) sono, in Toscana, circa **34 mila**. Inoltre le **persone fisiche** titolari di partita iva sono circa 9.000: di queste una buona

percentuale, il **60%**, dovrebbe molto probabilmente trovare un beneficio nel passaggio al nuovo regime fiscale poiché pagano l'Irpef in proporzione ad una aliquota che è attualmente (o meglio nel 2013) superiore al 24%. In termini di imposta, questo significa spostare dall'Irpef all'IRI una quota di gettito ancora più significativa: infatti già negli ultimi 3 scaglioni, cioè quelli in cui viene applicata una aliquota superiore al 27%, la base imponibile delle imprese con aliquota Irpef superiore al 24% è pari all'80% del totale.

Grafico 1.14
IMPOSTA LORDA E REDDITO IMPONIBILE IRPEF DELLE PERSONE FISICHE IN TOSCANA. ANNO D'IMPOSTA 2013
Valori % per scaglione di reddito



Fonte: nostre elaborazioni su micro dati Irpet Osservatorio Imprese

In ogni caso, **applicando ai dati micro sulle persone fisiche** una distribuzione omogenea della base imponibile (50% ai soci e 50% reinvestito in azienda), con la nuova normativa il beneficio teorico complessivo, riportato alle sole persone fisiche che presentano aliquote Irpef superiori al 24%, è pari a circa **15 milioni** di euro, o meglio a quasi **2.800 euro** medi per impresa.

Le **società di persona** in Toscana sono invece circa 26mila e il 20% di queste (ultimo quintile di base imponibile) produce quasi il 75% del reddito di impresa complessivo. Anche in questo caso la riduzione del gettito viene misurata prendendo a riferimento la distribuzione al 50% della base imponibile e mettendo a confronto due scenari: il primo si riferisce alla normativa attuale secondo cui il reddito imponibile viene tassato con l'Irpef prendendo a riferimento l'aliquota media regionale, non avendo la possibilità di fare ipotesi alternative circa le singole aliquote Irpef. Il secondo scenario prevede, analogamente a quanto misurato sulle persone fisiche, che il reddito in azienda sia tassato con il regime IRES e che a quello distribuito ai soci venga applicata l'aliquota Irpef media.

Tabella 1.15
EFFETTO MANOVRA IN TOSCANA - RIDUZIONE DELL'IMPOSTA A SEGUITO DELLE LEGGE DI BILANCIO 2017 PER QUINTILE DI BASE IMPONIBILE
Valori assoluti in migliaia di euro e per azienda in euro

<i>Persone fisiche titolari di PIVA</i>	N° imprese beneficiarie	Riduzione del gettito (VA)	Riduzione del gettito (valore medio per impresa)
I quintile	1.749	-55	-31
II quintile	1.748	-90	-51
I quintile	1.748	130	75
II quintile	1.748	1.427	816
I quintile	1.749	13.397	7.660
POTENZIALI BENEFICIARI	5.245 (60%)	14.954	2.851
TOT PERSONE FISICHE	8.742	14.810	1.694
<i>Società di persone</i>			
I quintile	5.150	-6.934	-1.346
II quintile	5.147	2.017	392
I quintile	5.148	5.214	1.013
II quintile	5.148	9.573	1.860
I quintile	5.149	28.543	5.543
POTENZIALI BENEFICIARI	20.592 (80%)	45.347	2.202
TOT SOCIETÀ DI PERSONA	25.742	38.413	1.492
IMPRESE ASSOGGETTABILI A IRI	25.837	60.301	2.334
	(75% delle imprese sogg. irpef)		

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati Irpet Osservatorio Imprese

Sulla base di queste ipotesi, la riduzione di gettito equivale, nel caso delle società di persona, a **45 milioni** di euro, che si traducono in **2.200** euro medi per impresa, tenendo conto come potenziali beneficiari delle sole imprese che presentano una aliquota Irpef superiore al 24%.

Si riporta il quadro di sintesi delle manovre:

LE DIMENSIONI DELLA MANOVRA

		TOSCANA			
	Sogg. passivo	Finalità	N. beneficiari	Importo Manovra	Importo medio per beneficiario
IRI	Reddito imprese individuali e Società di persone (ipotesi 50% reddito d'impresa e 50% reddito individuale)	Equiparazione fiscale imprese soggette a IRPEF a imprese soggette IRES	25mila (75% delle imprese soggette Irpef)	60 milioni	2,3mila

N.B. Calcolo Ires su Reddito Società di Capitali e Enti non commerciali. L'effetto della manovra ACE è calcolato a parità di aliquota IRES al 24%

2.

LA PROMOZIONE DELLE IMPRESE E DEI LORO INVESTIMENTI

La Legge di Stabilità, congiuntamente al Decreto Fiscale ad essa connesso, conferma e, in taluni casi, potenzia alcune misure per le imprese già introdotte in anni più o meno recenti. Essa prevede anche l'introduzione di due nuove misure agevolative che creano nuovi vantaggi alle imprese che effettuano investimenti in beni high-tech o che si fanno sponsor di nuove iniziative imprenditoriali.

La tabella 2.1 fornisce un riepilogo di tali misure evidenziando, ove opportuno, le rimodulazioni apportate o previste rispetto al passato.

Tabella 2.1
RIEPILOGO E BREVE DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE PER LE IMPRESE SU CUI INTERVENGONO LA LEGGE DI STABILITÀ E IL DECRETO FISCALE

Misura (nome sintetico)	In cosa consiste	Nuova misura	Proroga vecchia misura	Rifinanziamento misura esistente	(Ri)Modulazione della misura
Superammortamento 140%	Incremento valore contabile dei beni strumentali	No	Estesa al 2017	Non necessario, comporta minori entrate	La finanziaria estende a software e imprese agricole; esclude auto aziendali
Iperammortamento 250%	Incremento valore contabile dei beni strumentali	Si		Non necessario, comporta minori entrate	Riservato a beni high tech
Nuova Sabatini	Contributo in c/interessi su finanziamenti destinati acquisto (o leasing) beni strumentali	No	Estesa fino al 2018	Si	No
Fondo di garanzia	Garanzie pubbliche per prestiti bancari, specie a medio e lungo termine	No		Si	Prevista riforma valutazione del merito creditizio per garantire coperture più alte a operazioni di investimento e classi di merito basse
Credito imposta R&S	Bonus fiscale automatico a chi ha speso in ricerca e sviluppo	No	Estesa fino al 2020	Non necessario, comporta minori entrate	La finanziaria innalza aliquota (al 50%) e massimali (20mln)
Autoimprenditorialità	Mutui diretti a tasso zero per nuove imprese di giovani e donne	No	Estesa fino al 2018	Si	
Start-up innovative	Mutui diretti a tasso zero	No	Estesa fino al 2018	Si	
Agevolazioni per investimenti nel capitale di start-up e PMI innov.	Agevolazione fiscale	No	Si	Non necessario, comporta minori entrate	Dal 2018, previsto innalzamento agevolazioni fiscali per queste imprese (su redditi 2017)
Agevolazioni per start-up partecipate da società quotate	Agevolazione fiscale (la soc. sponsor assorbe perdite della startup e paga meno imposta)	Si		Non necessario, comporta minori entrate	Dal 2018

Visti nel loro complesso, gli interventi programmati rivelano l'intenzione di: a) puntare su un rilancio degli investimenti privati, svincolando per quanto possibile le imprese dai persistenti vincoli sul mercato del credito (bancario) o alleggerendo tali vincoli; b) favorire la "modernizzazione" del sistema attraverso l'introduzione di beni strumentali, anche ad alta tecnologia, nei processi produttivi o la pratica della ricerca e sviluppo (R&S); c) promuovere l'auto-imprenditorialità delle fasce più vulnerabili sul mercato del lavoro; d) perseguire il rinnovamento del tessuto imprenditoriale del paese incoraggiando la formazione e lo sviluppo di imprese innovative.

L'approccio seguito dagli interventi è fortemente orizzontale, nel senso che va a creare un sistema di incentivi che può interessare una platea molto ampia di imprese, settori, territori. Esso è guidato da una visione di quelli che sono, attualmente, alcuni punti critici del sistema produttivo italiano, quali la bassa produttività, la presenza relativamente contenuta di settori high-tech, le difficoltà di assorbimento del mercato del lavoro, criticità che faticano ad essere superate date le rigidità del mercato del credito, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI), e il modesto sviluppo di forme alternative di finanziamento esterno dei progetti imprenditoriali, ad esempio della c.d. finanza innovativa.

Il sostegno finanziario al mix di interventi previsto supera i 6 miliardi di euro su un orizzonte triennale (Tab. 2.2). Esso consiste principalmente in **agevolazioni fiscali** (77,7%), che si prevede comportino una riduzione significativa delle entrate soprattutto a partire dal 2018. Non trascurabile è anche, dal punto di vista quantitativo, l'ammontare di risorse stanziato a favore di **fondi rotativi**, sui quali si fondano i tipici strumenti di **ingegneria finanziaria** (18,7%) per le PMI. Il finanziamento di tali strumenti comporta un'uscita per le casse statali ma costituisce un costo reale soltanto nella misura, poco prevedibile, in cui i mutui direttamente erogati alle imprese o i prestiti bancari assistiti da garanzia pubblica non vengano restituiti. Le uscite previste per erogazioni "a perdere" in favore delle imprese ammontano a poco più di 200 milioni di euro (3,7%), prevalentemente concentrati dal 2018, destinati a coprire l'abbattimento degli interessi che le imprese pagheranno ai loro creditori nell'ambito della c.d. Nuova Sabatini.

Tabella 2.2
USCITE, MANCATE ENTRATE E STANZIAMENTI PER FONDI ROTATIVI PREVISTI PER LA REALIZZAZIONE DELLE MISURE
Valori in milioni di euro

Misura	Comporta	2017	2018	2019	TOTALE
Super- e Iper-ammortamento	Mancate entrate previste	0	1131	1923	3.054
Nuova Sabatini	Uscite previste	28	84	112	224
Fondo di garanzia	Finanz. fondo rotativo	895 (+ eventuali 100 da PON)			895
Credito imposta R&S	Mancate entrate previste	0	727	727	1.454
Autoimprenditorialità (rifinanziamento)	Finanz. fondo rotativo	70	60	0	130
Start-up innovative	Finanz. fondo rotativo	50	50	0	100
Agevolazioni per investimenti nel capitale di start-up e PMI innov.	Mancate entrate previste	0	33	36	69
Agevolazioni per start-up partecipate da società quotate	Mancate entrate previste	0	39	61	100
Totale fondi rotativi					1.125
Totale uscite					224
Totale mancate entrate					4.677
Totale uscite, mancate entrate e impegni (escluso PON)					6.026

Fonte: nostra elaborazione su dati riportati in Ufficio Parlamentare di Bilancio (2016) e nel Decreto Fiscale 2017.

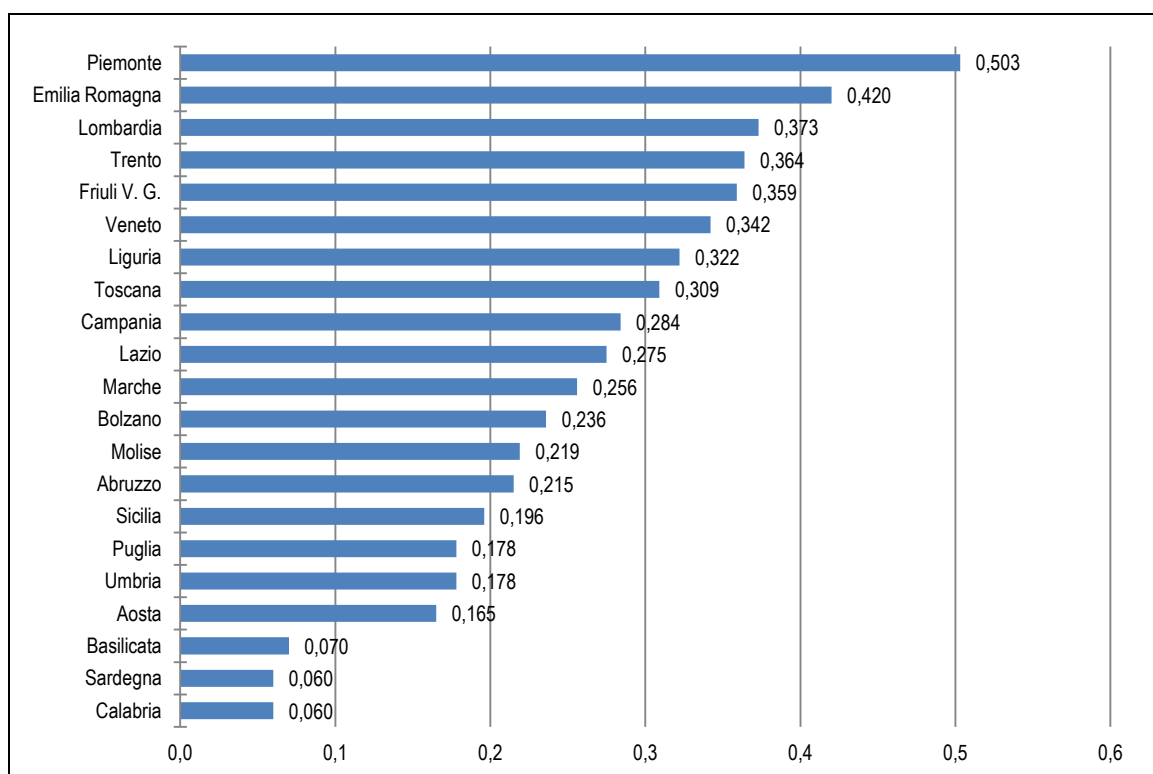
Non essendo a oggi possibile distinguere, sulla base dei dati disponibili, la parte di mancate entrate che verrà generata dall'Iper-ammortamento riservato all'acquisto di beni high-tech da quella prevista per il Super-ammortamento, non è possibile affermare con certezza quanta parte del mix di interventi vada a sostegno dell'innovazione (in senso lato) e quanta parte vada a

incoraggiare pratiche di investimento più indiscriminate e generiche. Al netto di questa voce, l'impegno in favore **dell'innovazione** e il sostegno alle **imprese innovative** rappresenta il 54,6% del residuo (circa 1,6 miliardi previsti nel triennio per il credito alla R&S, i mutui e le agevolazioni fiscali in favore di start-up innovative). Tale sostegno, essendo costituito in prevalenza da agevolazioni fiscali, va a incentivare gli investimenti privati già nel 2017 ma si farà sentire, per quanto riguarda le casse pubbliche, soprattutto nella seconda fase del triennio. Il pilastro del sostegno all'innovazione è rappresentato dalla misura per il **credito d'imposta**. Infatti, l'Iper-ammortamento riservato all'acquisto di beni high-tech deve essere principalmente visto come uno stimolo alla modernizzazione del **capitale fisico** più che all'innovazione tecnologica attiva connessa alla ricerca e sviluppo. La particolarità del credito di imposta è che esso va ad abbattere l'imposta dovuta per le imprese che già hanno investito in ricerca e sviluppo. L'aumento dell'aliquota intende rinforzare in modo generalizzato l'incentivo privato a questo tipo di investimento, mentre l'aumento del massimale annuale da 5 a 20 milioni di euro rinforza lo stimolo a investire soprattutto per medie e grandi imprese che già investono significativamente in R&S o intendono realizzare progetti innovativi di grande dimensione.

Come suggerito dal grafico 2.3, le imprese potenzialmente interessate da questa misura si trovano principalmente nelle grandi regioni del nord del paese, dove già più elevata è la R&S del settore privato. Non è tuttavia da escludere che essa possa anche interessare strati più circoscritti di imprese nelle regioni del Centro e del Sud.

Analoghe considerazioni possono essere effettuate riguardo al sostegno in favore di PMI e start-up innovative, ossia di imprese presenti soprattutto nelle aree già forti del paese.

Grafico 2.3
INCIDENZA PERCENTUALE DELLA SPESA IN R&S NEL SETTORE PRIVATO SUL PIL DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE NEL 2013



Fonte: nostra elaborazione su dati riportati in *Hollanders et al. (2016)*

I pilastri del sostegno agli investimenti generici sono rappresentati dal **Fondo di Garanzia**, il cui scopo è quello di aiutare le PMI a superare un'importante barriera all'accesso al credito, ossia l'insufficienza di garanzie reali che esse possono offrire alle banche, e dal Superammortamento. In merito al fondo di garanzia, il governo Renzi aveva annunciato l'intenzione di riformarne parzialmente i meccanismi di funzionamento in modo da garantire coperture più elevate a operazioni di investimento (anziché di liquidità) e alle classi di merito basse (tenute a fornire garanzie più elevate alle banche). Le opzioni attuative concrete di questa possibile revisione del meccanismo di funzionamento del fondo non sono note; per giunta, con la recente apertura di una nuova fase di instabilità politica, non è chiaro se tali propositi verranno mai realizzati. Resta come punto fermo lo stanziamento significativo in favore del fondo rotativo effettuato in sede di Decreto Fiscale.

In conclusione, è interessante ricordare che cosa sappiamo sull'efficacia di misure simili a quelle riproposte dalla Legge di Stabilità 2017 e dal Decreto Fiscale. Negli ultimi quindici anni si è molto diffusa, nel nostro paese, la pratica della valutazione dell'impatto dei programmi per le imprese e l'innovazione basata su tecniche statistiche controfattuali.

Tabella 2.4
RISULTATI PRINCIPALI DEGLI STUDI VALUTATIVI CONTROFATTUALI ITALIANI RIGUARDANTI ALCUNE MISURE PER LE IMPRESE SIMILI A QUELLE CONTENUTE NELLA LEGGE DI STABILITÀ 2017 E NEL DECRETO FISCALE MA ATTUATE IN PASSATO

Studio	Periodo analizzato e luogo di attuazione del programma	Effetti positivi su	Nessun effetto su	Effetti negativi su
CREDITO D'IMPOSTA PER LA R&S				
Carboni (2011)	2001-2003, Italia	Spesa in R&S per addetto		
Accocchia e Cantabene (2014)	2007-2009, Italia	Spesa in R&S, soprattutto per imprese non ICT	Spesa in R&S imprese ICT	
Cantabene e Nascia (2014)	2007-2009, Italia	Spesa in R&S in generale, soprattutto se in settori concorrenziali	Spesa in R&S in settori oligopolistici	
Bodas Freitas et al. (2015)	2004-2008, Italia	Spesa in R&S in generale nel 2008	Spesa in R&S in generale nel 2006	
GARANZIE PUBBLICHE PER INVESTIMENTI				
Zecchini e Ventura (2009)	2000-2004, Italia (Fondo Centrale)	Espansione del debito v. banche	Costo del debito	
D'Ignazio e Menon (2013)	1999-2004, Lazio (Fondo Regionale)	Debito a lungo termine v. banche; Costo del debito	Riduzione debito a breve termine; Crescita investimenti	Rischio di default
Mariani et al. (2013)	2009, Toscana (Fondo Regionale)	Debito a lungo termine; Costo del debito; Investimenti. Effetti apprezzabili soprattutto per imprese giovani o con bilancio semplificato	Degenerazione successiva del merito di credito	
Boschi et al. (2014)	1999-2004, Italia (Fondo Centrale)	Espansione del debito v. banche		
De Blasio et al. (2014)	2005-2010, Italia (Fondo Centrale)	Debito a lungo termine	Costo del debito	Rischio di default
AUTOIMPRENDITORIALITÀ E STARTUP				
Battistin et al. (2001)	1987-1992, Sud Italia (sussidi e training manageriale per impr. giovanili)	Sopravvivenza impresa		
Mealli e Pagni (2002)	Anni '90, Toscana (sussidi e agev. interessi per impr. giovanile)	Sopravvivenza impresa		
Mariani et al. (2016)	2012-2015, Toscana (garanzie e agev. per impr. femminili e giovanili)	Sopravvivenza impresa; Assunzioni permanenti	Assunzioni temporanee	
Pellegrini e Muccigrosso (2016)	1996-2009, Sud Italia (sussidi L. 488 per investimenti percepiti da nuove imprese)	Sopravvivenza impresa		

Alcune di queste valutazioni hanno riguardato, appunto, il credito di imposta per la R&S, le garanzie pubbliche per il credito alle PMI e gli incentivi (di vario tipo) all'autoimprenditorialità.

Purtroppo non vi sono, tra queste, valutazioni e analisi riguardanti le agevolazioni in conto interessi (come nella Nuova Sabatini) o gli effetti delle politiche di super-ammortamento. La letteratura valutativa ha toccato anche altre tipologie di programmi, escluse da questa rassegna perché troppo dissimili da quelle proposte dalla Legge di Stabilità 2017 e dal Decreto Fiscale (si rinvia a Caloffi *et al.*, 2016 per una rassegna sistematica). I principali risultati degli studi valutativi controfattuali italiani riguardanti il credito di imposta, le garanzie e l'autoimprenditorialità sono riportati in tabella 2.4. Da questi studi si può evincere che: i) il credito di imposta sembra essere in genere idoneo a incrementare l'investimento in R&S delle imprese, specie nei settori a intensità tecnologica non troppo elevata; ii) le garanzie aiutano le PMI, specie le più "svantaggiate", a finanziare i propri investimenti con debiti a lunga scadenza ma non sempre abbattano il costo del debito per l'impresa o portano a una crescita significativa degli investimenti stessi; esse possono inoltre preludere a un più elevato rischio di default del debito, legato presumibilmente a fenomeni di azzardo morale; iii) le misure per l'autoimprenditorialità femminile e giovanile garantiscono alle nuove imprese aiutate più lunghe prospettive di sopravvivenza e, dunque, di reddito ai soggetti promotori delle nuove imprese stesse; non sono da escludere effetti positivi aggiuntivi riguardanti la possibilità che queste imprese creino qualche posizione lavorativa in più rispetto a quelle già occupate dai promotori. Nonostante questi esiti positivi sul piano occupazionale, è stato anche evidenziato negli studi ricordati come i programmi per l'autoimprenditorialità abbiano serie difficoltà a intercettare e promuovere i progetti imprenditoriali più promettenti, il che rende questi programmi poco efficaci come politiche industriali. A fronte di questi risultati nel complesso non scoraggianti, va ricordato che tutti gli studi ricordati si limitano a presentare stime dell'impatto che le politiche producono in media sulle imprese, senza spingersi in analisi più ampie relative al confronto tra i costi di implementazione dei programmi e i benefici, privati e sociali, da essi generati.

Bibliografia

- Acconcia A., Cantabene C. (2014), *Fiscal stimulus in recession: Evidence from a tax credit programme*, paper presentato al XII Workshop della Società Italiana di Economia e Politica Industriale, Napoli 6-7 Febbraio.
- Battistin E., Gavosto A., Rettore E. (2001), "Why do subsidised firms survive longer? An evaluation of a program promoting youth entrepreneurship in Italy", in Lechner M., Pfeiffer F. (Eds.), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, Heidelberg, Physica-Verlag, pp. 153-181.
- Bodas Freitas I., Castellacci F., Fontana R., Malerba F., Vezzulli A. (2015), *The additional effects of R&D tax credits across sectors: A cross-country microeconomic analysis*, Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo, n. 20150424.
- Boschi M., Girardi A., Ventura M. (2014), "Partial credit guarantees and SMEs financing", *Journal of Financial Stability*, n. 15, pp. 182-194.
- Caloffi A., Mariani M., Sterlacchini A. (2016), "Evaluating public supports to the investment activities of business firms: A meta-regression analysis of Italian studies", CREI Working Papers, Università degli Studi Roma Tre, n. 116.
- Cantabene C., Nascia L. (2014), "The race for R&D subsidies: Evaluating the effectiveness of tax credits in Italy", *Economia e Politica Industriale*, n. 3, pp. 133-158.
- Carboni O. A. (2011), "R&D subsidies and private R&D expenditures: evidence from Italian manufacturing data", *International Review of Applied Economics*, vol. 25, n. 4, pp. 419-439.
- De Blasio G., De Mitri S., D'Ignazio A., Finaldi Russo P., Stoppani L. (2014), *Public guarantees to SME borrowing. An RDD evaluation*, paper presentato alla 55^o Riunione Annuale della Società Italiana degli Economisti, Trento 23-25 Ottobre.

- D'Ignazio A., Menon C. (2013), "The causal effect of credit guarantees for SMEs: Evidence from Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 900.
- Hollanders, H., Es-Sadki, N., Kanerva, M. (2016), *Regional Innovation Scoreboard 2016*, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs of the European Commission, Brussels.
- Mariani M., Mattei A., Storchi L., Vignoli D. (2016), *L'impatto delle politiche per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile. Il caso del programma Fare Impresa in Toscana*, IRPET, mimeo.
- Mariani M., Mealli F., Pirani E. (2013), *Gli effetti delle garanzie pubbliche al credito: due programmi a confronto*, Studi e Approfondimenti, IRPET.
- Mealli F., Pagni R. (a cura di) (2002), *Analisi e valutazione delle politiche per le nuove imprese. Il caso della L.R. Toscana n. 27/93*, Franco Angeli, Milano.
- Pellegrini, G., Muccigrosso, T. (2016), "Do subsidized new firms survive longer? Evidence from a counterfactual approach", *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2016.1190814.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2016), *Rapporto sulla politica di Bilancio 2017*, Roma, 14 Novembre
- Zecchini S., Ventura M. (2009), "The impact of public guarantees on credit to SMEs", *Small Business Economics*, vol. 32, n. 2, pp. 191-206.

3.

ABBANDONO DEL PATTO DI STABILITÀ E INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI

Tra le misure messe in atto dal Governo Renzi allo scopo di rilanciare gli investimenti pubblici è necessario ricordare il superamento del Patto di Stabilità e la sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio (così come previste dalla L. 243/2012), con un diverso sistema di regole avvenuto nel corso del 2016. La riforma, diventata legge nel corso dell'anno (L. 164/2016), ha ridefinito i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto. La nuova normativa lascia più spazi ai Comuni, rispetto al Patto di Stabilità, ma impone un forte controllo centrale sulle risorse degli enti (vincoli alle aliquote fiscali, uso dell'avanzo di amministrazione) e soprattutto sull'indebitamento. A regime gli investimenti dovranno essere sostenuti dalle entrate in conto capitale (sostanzialmente oneri di urbanizzazione e alienazioni di beni) e da spazi di spesa concessi una tantum dallo Stato agli enti che avranno la disponibilità di risorse in bilancio. E' quanto avvenuto con la Legge di stabilità 2016 e con la **Legge di Bilancio 2017**. In particolare, quest'ultima consentirà agli enti che dispongono di risorse provenienti da avanzi di amministrazione e di liquidità di utilizzare tali risorse nell'ambito di progetti di investimento prontamente esecutivi, con priorità per il recupero di edifici scolastici e recupero sismico. Per questa strada, agli enti verrà concesso di spendere risorse fino a 1,2 miliardi di euro annui di cui 700 per gli enti locali e 500 per le regioni.

3.1

La riforma del Patto di stabilità e le misure per gli investimenti

Tra le cause della contrazione degli investimenti locali, sicuramente ha avuto un peso rilevante il Patto di Stabilità che ha trasferito sugli enti locali il peso del risanamento dei conti pubblici. Allo scadere del Patto di stabilità, anticipato al 2016, è stata prevista, dunque, l'adozione di un Fiscal Compact meno severo.

In realtà, il Governo Renzi interviene già dal 2015, allentando i vincoli del Patto di Stabilità sugli enti locali e destinando qualche risorsa al rilancio degli investimenti. La legge di stabilità del 2016 anticipa di un anno l'abbandono del Patto e supera gli accordi di recepimento del Fiscal Compact contrattati dal Governo Monti a decorrere dal 2016 (L. 243/12), che erano particolarmente penalizzanti per il nostro Paese. Le nuove regole relative al contributo degli enti al risanamento della finanza pubblica diventano legge nell'agosto 2016 (L. 164/2016). Sotto la pressione della lentezza della ripresa, la norma anticipa e rende strutturale l'allentamento dei vincoli alle risorse degli enti.

Le nuove norme prevedono in primo luogo il calcolo di un unico saldo di bilancio (saldo finale di competenza) non negativo (a preventivo e a consuntivo). Come già considerato in altre occasioni, questo è un passo in avanti rispetto al Patto di Stabilità e alla L. 243/2012 perché raggiungere un pareggio è certo più facile che ottenere un avanzo (Patto di Stabilità) o rispettare una molteplicità di condizioni.

Ai fini del calcolo del saldo, tra le entrate finali vanno considerate oltre alle correnti anche quelle in conto capitale e per riduzione di attività finanziarie, mentre le spese finali comprendono sia quelle correnti e in conto capitale che le spese per aumento delle attività finanziarie. Oltre a queste voci si considera il Fondo Pluriennale Vincolato FPV (la posta che riporta all'anno le entrate e spese pluriennali) in entrata e uscita al netto delle quote derivanti da

indebitamento. Tra le entrate da contabilizzare ai fini del saldo vengono, invece, esclusi gli **avanzi di amministrazione** e l'**indebitamento**. L'esclusione di queste risorse dalle entrate che contribuiscono al saldo finale ne impedisce l'utilizzo per finanziare gli investimenti e, quindi, inciderà sulla possibilità di investire.

Sulla base dei consuntivi 2015, già oggi il 77% degli Enti riuscirebbe a rispettare il saldo finale di competenza, riportando un saldo positivo di 5 miliardi. Si tratta del 13% delle entrate correnti. Inoltre, considerando anche gli enti in disavanzo, il saldo finale della totalità delle amministrazioni comunali sarebbe comunque positivo e pari a 3,1 miliardi di euro per le sole regioni a statuto ordinario e a 3,7 miliardi per la totalità degli enti. E' evidente come l'utilizzo dei bilanci del 2015, ancora sottoposti al Patto, fornisca comunque utili indicazioni, seppure di carattere generale, sui possibili effetti della manovra e sulle risorse che questi potranno dedicare alla spesa piuttosto che al risanamento del debito. Il divieto attualmente vigente per gli enti di modificare la fiscalità locale consente, per altro, solo aumenti della spesa.

Parlando di riforma dei saldi obiettivo è dunque opportuno definire meglio quali voci vengono incluse tra le entrate. Si è discusso a lungo della possibilità di includere tra le voci in entrata gli **avanzi di amministrazione**, ovvero le risorse accantonate dagli enti negli anni del Patto di stabilità. L'avanzo di amministrazione nel 2015 è pari a 2,2 miliardi di euro che i comuni che hanno queste disponibilità di bilancio potranno utilizzare negli anni successivi, compatibilmente con gli equilibri di bilancio degli enti territoriali a scala regionale e con gli spazi che il Governo renderà disponibili. E' quanto avvenuto con la Legge di Stabilità 2016 e successivamente con la **Legge di Bilancio 2017**, che prevede per il triennio 2017-2019 maggiori spazi finanziari sia per i Comuni (per importi complessivamente non superiori a 700 milioni di euro, di cui 300 milioni da destinare all'edilizia scolastica) che per le Regioni (500 milioni annui). In altre parole, il Governo Renzi ha dunque concesso la possibilità (attraverso spazi finanziari) agli enti che ne hanno la disponibilità finanziaria e la necessaria liquidità di utilizzare le proprie risorse per avviare investimenti.

L'**indebitamento**, che rappresenta la fonte più naturale per il finanziamento degli investimenti, rimane invece escluso dal saldo. Oggi spazi di indebitamento sono consentiti nel limite del saldo di bilancio degli enti, ma tale voce verrà a ridursi al tendere dei saldi al pareggio.

Tabella 3.1
SALDO FINALE, AVANZO/DISAVANZO, SPESA PER RIMBORSO PRESTITI E PER INVESTIMENTI. 2015
Valori assoluti in milioni di euro e %

	% Comuni con Saldo finale >0	Saldo finale Comuni	% Comuni con Avanzo >0	Avanzo/Disavanzo Comuni	Spesa investimenti
Piemonte	72,6	316	53,0	181	707
Lombardia	85,2	568	61,7	44	1.021
Veneto	87,9	332	55,8	15	578
Liguria	69,1	70	62,4	119	374
Emilia-Romagna	84,5	371	69,4	151	658
Toscana	85,0	484	73,1	354	547
Umbria	80,9	36	78,7	57	206
Marche	80,7	135	70,9	41	207
Lazio	68,3	-10	82,1	-14	901
Abruzzo	77,7	-24	78,5	237	1.328
Molise	78,2	30	90,8	35	139
Campania	60,5	353	77,8	565	2.192
Puglia	66,8	127	75,6	172	859
Basilicata	72,3	39	69,7	32	245
Calabria	65,9	231	80,2	220	704
RSO	77,0	3.055	66,5	2.209	10.667

Fonte: nostre elaborazione su dati Mef

In Toscana, dunque, il 73% dei comuni dispone di avanzi di amministrazione e delle relative risorse liquide in bilancio (350 milioni, di cui circa 50 potranno presumibilmente venire attivate nel 2015). Le nuove regole che hanno sostituito il Patto di Stabilità vincolano il finanziamento degli investimenti alle entrate in conto capitale, che rappresentano la fonte finanziaria a regime (480 milioni sulla base dei bilanci 2015). Il ricorso all'indebitamento, la modalità tradizionale di finanziamento degli investimenti, è consentita ai comuni in buona salute finanziaria (l'85%), nei limiti del loro saldo positivo (500milioni nel 2015) che a regime tenderà ad annullarsi. A queste si aggiungono le risorse del "Piano periferie" per 1,6 mld nel Paese.

In definitiva, dunque, oggi non sono poche le risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti locali, a fronte di investimenti nel 2015 sono pari a 550 milioni. Diversa la situazione a regime, quando gli investimenti dovranno essere sostenuti dalle entrate in conto capitale (sostanzialmente oneri di urbanizzazione, alienazioni di beni, e fondi strutturali) e da spazi di spesa concessi una tantum dallo Stato.

Schema 6
LE RISORSE E GLI SPAZI FINANZIARI PER GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI TOSCANI
Stime su bilanci 2015

	2017-20			A regime
	N. comuni	% comuni	Importo totale	
E c/cap	260	100%	480 mln	confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	190	73%	~50 mln (limite LB 700 mln in Italia) (importo avanzo Toscana 350 mln)	Spazi finanziari concessi annualmente dal Governo per specifiche finalità
Indebitamento nel limite del saldo >0	221	85%	500 mln	Principio del saldo non negativo spinge gli spazi di indebitamento ad annullarsi
Piano periferie	Centri urbani		1,6 mld nazionali	Trasferimenti una tantum

Per far fronte ad ulteriori investimenti "straordinari" entrano in campo le **intese regionali**, o meglio gli accordi tra gli enti del territorio, coordinati dalla Regione, rivolti alla programmazione e al finanziamento degli investimenti, purché venga garantito un saldo non negativo dell'intero comparto territoriale della regione di appartenenza (comuni, province e regioni). Le intese, che rievocano molto da vicino le vecchie misure di flessibilizzazione, costituiscono pertanto una grande scommessa per il futuro anche se l'effetto potrebbe essere limitato a causa delle ridotte risorse regionali, diminuite nel tempo sia per gli interventi statali (tagli, riduzione gettito Irap) ma anche per i costi sostenuti per la riorganizzazione delle Province, in particolare per l'acquisizione del personale. Ed infatti, a conferma delle limitate possibilità di intervento delle Regioni, dal 2015 il sostegno agli enti locali attraverso il patto verticale si è sostanzialmente annullato.

Tabella 3.2
SALDO FINALE DI COMPETENZA PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2015
Valori assoluti in milioni di euro

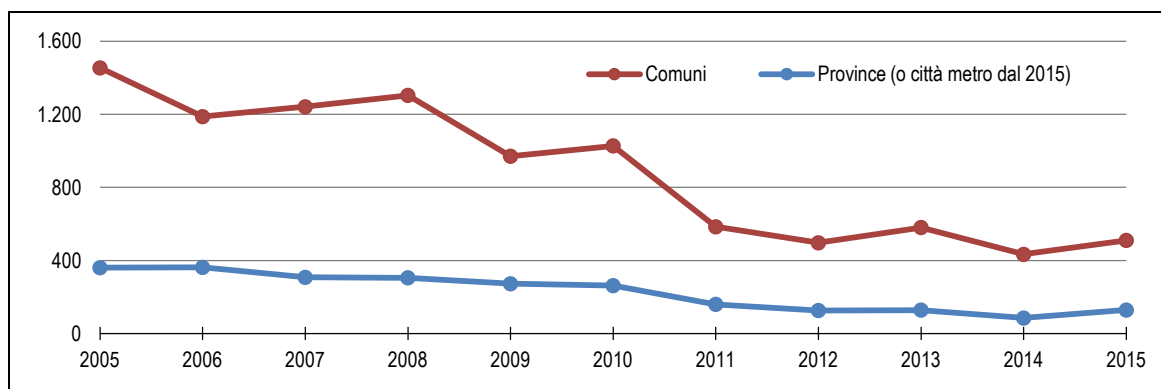
Regione	Comuni	Province	Città Metropolitane	Regioni	TOTALE
Piemonte	316	18	23	177	533
Lombardia	568	43	-36	-1.571	-996
Veneto	332	-23	-2	224	530
Liguria	70	1	-5	96	162
Emilia-Romagna	371	16	15	307	708
Toscana	484	-28	4	-136	324
Umbria	36	-5		39	70
Marche	135	19		-68	86
Lazio	-10	-10	-95	935	821
Abruzzo	-24	26		132	134
Molise	30	-10		-94	-73
Campania	353	-43	-51	34	293
Puglia	127	82	-26	68	251
Basilicata	39	-40		-387	-388
Calabria(*)	231	69		58	358
TOTALE RSO	3.055	116	-173	-186	2.812

(*) con la provincia di Reggio Calabria poiché la Città Metropolitana è stata istituita nell'agosto 2016

Fonte: nostre elaborazione su dati Mef

Ad ogni modo, le misure fino ad oggi intraprese per il rilancio degli investimenti sul territorio sembrano avere ancora un effetto rallentato, presumibilmente a causa del difficile quadro generale e delle numerose incertezze del quadro normativo in evoluzione.

Grafico 3.3
INVESTIMENTI ENTI LOCALI TOSCANA



3.2 Conclusioni

In definitiva, molti passi in avanti sono stati fatti con l'abolizione del Patto di stabilità, ma rimane difficile l'equilibrio tra vincoli di finanza pubblica e rilancio degli investimenti. In questi anni non sono poche le risorse rese disponibili per il rilancio degli investimenti, soprattutto attraverso la concessione di spazi finanziari da parte dell'amministrazione centrale.

Nel medio periodo, la struttura del saldo finale di competenza porta l'ente a tendere verso il pareggio tra entrate e spese finali, riconosciuto come l'obiettivo virtuoso della gestione amministrativa. Le risorse da destinare agli investimenti sarebbero, quindi, le entrate in conto

capitale (ovvero, sostanzialmente, alienazioni patrimoniali, oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale) e a questi potranno aggiungersi misurati spazi di indebitamento concessi dallo Stato per la realizzazione di precisi investimenti, così come accaduto per l'edilizia scolastica nel 2016 e 2017. Molte attese vengono dunque riposte nelle intese regionali -tra Regione, Province e Comuni- rivolte alla programmazione degli investimenti a scala territoriale, basate sul coordinamento delle disponibilità finanziarie degli enti e dei loro piani triennali.

Bibliografia

- Brugnano C., Rapallini C. (2009), "Il patto di stabilità interno per i comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi", *Economia pubblica*.
- Chiades P., Mengotto V. (2015), "Il calo degli investimenti nei comuni, tra patto di stabilità interno e carenza di risorse", *Economia Pubblica*.
- Cogno R., Piazza S. (2013), "La finanza locali italiana nel 2011 e 2012", in *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, FrancoAngeli, Milano.
- Corte dei conti (Anni vari), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Ferraresi M. S., Sciancalepore C. (2016), "Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso la creazione di un patto euro-compatibile", in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A. (2016), "L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento", in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, FrancoAngeli, Milano.
- Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2015), *Do fiscal rules matter?*, Harvard Economic Department, WP.
- Degni M., DeIoanna P. (2015), *Il vincolo stupido*, Lit ed. Roma.

4.

GLI INTERVENTI PER LE FAMIGLIE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017

La legge di bilancio per il 2017 prevede che una parte significativa degli interventi per le famiglie sia destinata ai pensionati. Per porre rimedio alla esclusione della categoria dei pensionati dall'elargizione del c.d. bonus "80 euro" (art. 1, legge 190/2014), il governo ha, infatti, previsto un aumento della quattordicesima per le pensioni basse e delle detrazioni ai fini Irpef per i redditi da pensione. Le scarse risorse disponibili sono state, dunque, concentrate sulla fascia più anziana della popolazione⁵, lasciando come residuali interventi per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale⁶. L'unica misura ulteriore prevista per le famiglie è un contributo una tantum di 800 euro per le donne al settimo mese di gravidanza che va ad aggiungere un altro pezzo al complicato puzzle degli interventi già esistenti in materia di tutela delle responsabilità familiari.

Vediamo, quindi, quali sono le caratteristiche dei due interventi più significativi in materia di pensioni e valutiamone gli effetti di gettito e distributivi attraverso il modello di microsimulazione fiscale dell'Irpet MicroReg⁷.

4.1

Le misure previste

La legge di bilancio ha modificato la disciplina della quattordicesima cioè la somma aggiuntiva erogata annualmente ai titolari di trattamenti pensionistici di importo più basso introdotta per la prima volta nel 2007. La disciplina previgente prevedeva, in particolare, l'erogazione di un importo, differenziato in base al lavoro precedentemente svolto (autonomo o dipendente) e agli anni di contributi versati, ai pensionati con almeno 64 anni e con un reddito complessivo individuale (al netto di una serie di voci tra cui il reddito della casa di abitazione, gli assegni familiari, l'indennità di accompagnamento e le pensioni di guerra) inferiore a 1,5 volte il trattamento minimo annuo INPS (pari a circa 9.700 euro annui). La legge di bilancio prevede un aumento dell'importo da erogare ai pensionati già beneficiari di quattordicesima ed un'estensione della platea attraverso l'innalzamento della soglia di reddito complessivo sotto al quale si ottiene il contributo, da 1,5 a 2 volte il trattamento minimo INPS, pari a euro 12.900 euro annui (Tab. 4.1).

⁵ Un ulteriore intervento per i pensionati è la cosiddetta APE di cui fa parte l'APE social. Mentre l'APE è una forma di pensionamento anticipato a totale carico dei lavoratori attraverso la rinuncia ad una parte della propria pensione futura, l'APE social è un'indennità che lo Stato corrisponde ad alcune particolari categorie di lavoratori svantaggiati (come i disoccupati di lungo periodo, gli invalidi o quelli che si occupano dell'accudimento di parenti invalidi) fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici.

⁶ La versione finale della legge di bilancio ha stanziato 150 milioni di euro sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale a decorrere dal 2017.

⁷ Maitino M. L., Ravagli L., Sciclone N. (2013), *Il Modello di micro simulazione dell'Irpet: aggiornamenti ed estensioni*, IRPET.

Tabella 4.1
 IMPORTO DELLA QUATTORDICESIMA (EURO) PRIMA E DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

Lavoro/anni di contributi	Vecchi beneficiari (reddito minore di 1,5 volte minimo)		Nuovi beneficiari (reddito tra 1,5 e 2 volte minimo)
	Pre-legge di bilancio	Post-legge di bilancio	Post-legge di bilancio
Dipendente- fino a 15 anni Autonomo- fino a 18 anni	336	437	336
Dipendente - tra 15 e 25 anni Autonomo- tra 18 e 28 anni	420	546	420
Dipendente- oltre 25 anni Autonomo - oltre 28 anni	504	655	504

La seconda misura prevista dalla legge di bilancio interviene sulla disciplina dell'Irpef, nella parte che prevede detrazioni per redditi da lavoro e da pensione. L'attuale normativa prevede detrazioni di imposta decrescenti per classi di reddito e differenziate tra lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati. La legge di bilancio modifica il sistema di detrazioni dei soggetti titolari di redditi da pensione con meno di 75 anni e lo uniforma a quello dei lavoratori dipendenti sulla definizione della c.d. no tax area⁸ (Tab. 4.2). Nello specifico, la soglia massima della prima classe di reddito, che delimita l'area in cui non si deve alcuna imposta passa da 7.750 a 8.000 euro. Inoltre, l'importo delle detrazioni per le due classi di reddito successive è innalzato.

Tabella 4.2
 DETRAZIONI PER SOGGETTI CON REDDITI DA PENSIONE CON MENO DI 75 ANNI PRIMA E DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

Pre-legge di bilancio		Post-legge di bilancio	
Soglie di reddito Minore imposta		Soglie di reddito Minore imposta	
Fino a 7.750	1.783 euro	Fino a 8.000	1.888 euro
Tra 7.750 e 15.000	$1.255 \text{ euro} + 528 \text{ euro} \times (15.000 - \text{reddito}) / 7.250$	Tra 8.000 e 15.000	$1.297 \text{ euro} + 583 \text{ euro} \times (15.000 - \text{reddito}) / 7.000$
Tra 15.000 e 55.000	$1.255 \text{ euro} \times (55.000 - \text{reddito}) / 40.000$	Tra 15.000 e 55.000	$1.297 \text{ euro} \times (55.000 - \text{reddito}) / 40.000$
Oltre 55.000	0	Oltre 55.000	0

4.2 Gli effetti di gettito e la platea dei beneficiari

I due interventi previsti per i pensionati si traducono in un costo totale a carico dello Stato pari a circa **1,2** miliardi di euro, di cui circa **899** milioni come spesa aggiuntiva per la quattordicesima e **298** come minori entrate dall'Irpef. La spesa per le quattordicesime passa, a livello nazionale, da 882 milioni di euro nella disciplina del 2007 a 1,8 miliardi in quella riformata dalla legge di bilancio. Il gettito dell'Irpef si riduce da 148,3 a 147,9 miliardi a livello nazionale. Le risorse complessive che arrivano sul territorio toscano, in termini di maggiori spese e minori entrate, sono pari a circa **58** milioni di euro, di cui 37 provenienti dall'aumento della quattordicesima e 22 dalle maggiori detrazioni IRPEF (Tab. 4.3).

⁸ Le detrazioni per i pensionati con più di 75 anni sono già state omogeneizzate rispetto a quelle dei lavoratori dipendenti con la legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Tabella 4.3
EFFETTI DI GETTITO DELLA MANOVRA E PLATEA DEI BENEFICIARI

	Italia		Toscana	
	Pre	Post	Pre	Post
<i>Modifiche quattordicesima</i>				
Spesa (mln euro)	882	1.780	40	77
Beneficiari (migliaia)	2.187	3.507	109	177
Beneficiari su totale pensionati (%)	16	26	12	19
Importo medio per beneficiario (euro)	403	494	407	497
Importo medio per beneficiari attuali (euro)	403	524	407	529
Importo medio per nuovi beneficiari (euro)		444		447
<i>Modifiche detrazioni Irpef</i>				
Imposta (mln euro)	148.290	147.991	10.399	10.378
Beneficiari riduzione di imposta (migliaia)		6.420		479
Beneficiari su totale pensionati (%)		48		52
Imposta media beneficiari (euro)	6.066	6.035	6.081	6.051

Fonte: ns elaborazioni su dati EUSILC 2014

Le due misure coinvolgono un'estesa platea di beneficiari, anche se il contributo medio ricevuto è di importo modesto, ad eccezione dei nuovi beneficiari di quattordicesima.

La quattordicesima passa da interessare circa il 16% dei percettori di redditi da pensione a livello nazionale (12% in Toscana) al 26% (19% in Toscana). La platea previgente che comprendeva circa 2,2 milioni di pensionati si estende, in termini assoluti, di circa 1,3 milioni di nuovi beneficiari. Complessivamente, i beneficiari della quattordicesima passano da una somma di 403 euro ad una di 494 euro, con un incremento medio di 91 euro all'anno. Per i beneficiari della manovra che già percepivano la quattordicesima nella precedente disciplina l'importo ricevuto aumenta del 30% (circa 121 euro all'anno). I nuovi beneficiari ottengono, invece, mediamente un importo aggiuntivo di 444 euro che prima non percepivano.

I beneficiari della riduzione di imposta derivante dalle modifiche delle detrazioni Irpef rappresentano una fetta importante del totale dei pensionati. Sono circa 6,4 milioni a livello nazionale, 479 mila in Toscana, il 48% del complesso dei percettori di reddito da pensione (il 52% in Toscana). Anche per effetto della loro diffusione, le due misure tendono a sovrapporsi. Si stima che circa 927 mila pensionati a livello nazionale siano beneficiari sia dall'aumento della quattordicesima che delle modifiche alle detrazioni dell'Irpef. La riduzione di imposta derivante dalle modifiche dell'Irpef è, tuttavia, molto modesta in termini assoluti essendo pari a poco più di 30 euro all'anno per percettore.

4.3

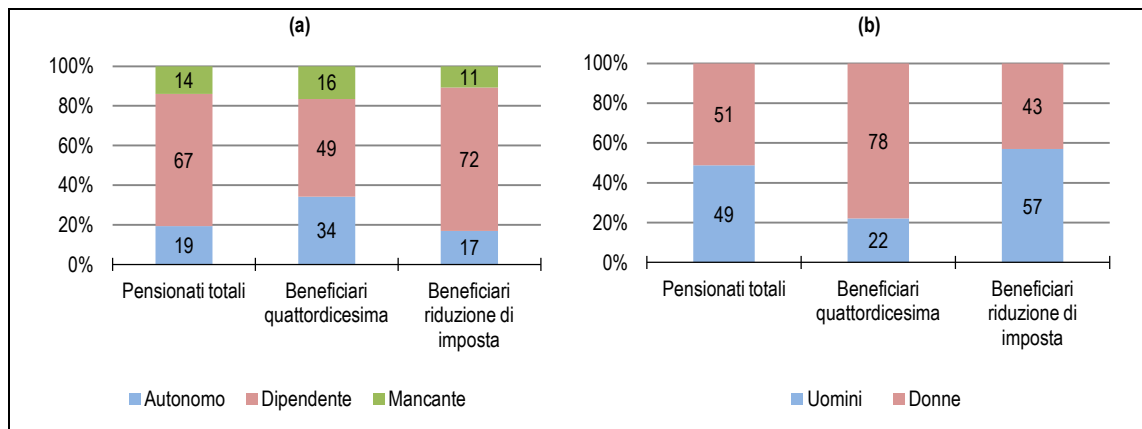
Le caratteristiche dei beneficiari delle due misure

Al fine di esaminare il profilo dei beneficiari delle due misure introdotte confrontiamo ora le loro caratteristiche con quelle del complesso dei percettori di reddito da pensione⁹. Analizzando i grafici 4.4(a) e 4.4(b) si notano alcune peculiarità soprattutto in riferimento ai beneficiari della quattordicesima, mentre differenze meno marcate si osservano per i beneficiari di riduzione di imposta (che in effetti rappresentano una parte molto cospicua del totale). In particolare, i

⁹ Sono considerati i percettori di pensioni di anzianità, vecchiaia, reversibilità e pensione/assegno di invalidità.

beneficiari di quattordicesima tendono ad essere ex lavoratori autonomi e di genere femminile più spesso rispetto a quanto accade alla popolazione complessiva di pensionati¹⁰.

Grafico 4.4
COMPOSIZIONE % DEI BENEFICIARI PER TIPO DI LAVORO SVOLTO PRECEDENTEMENTE ALLA PENSIONE E SESSO. TOSCANA



Fonte: nostre elaborazioni su dati EUSILC 2014

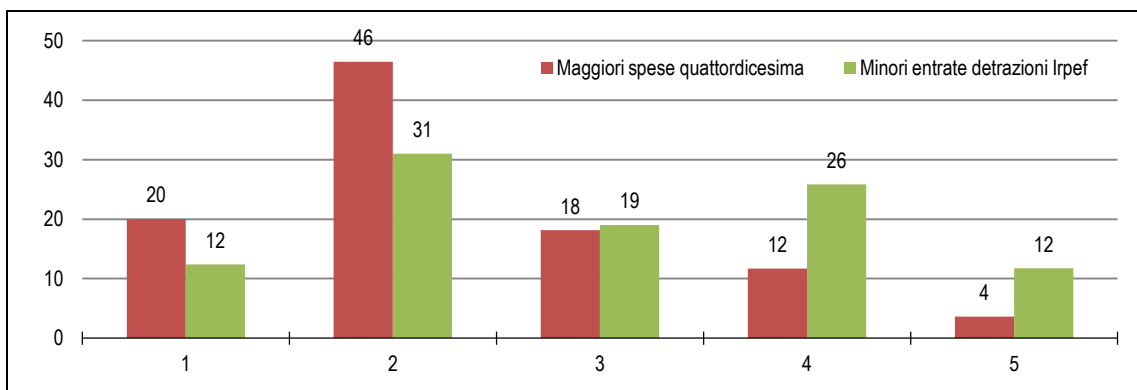
Queste caratteristiche non stupiscono visto che è facile immaginare come i titolari di pensioni basse siano più spesso lavoratori autonomi, che hanno tendenzialmente versato minori contributi, e donne, data la frammentarietà dei loro percorsi lavorativi.

4.4 Gli effetti distributivi

Per analizzare gli effetti distributivi degli interventi previsti dalla legge bilancio esaminiamo, infine, la distribuzione percentuale delle maggiori spese per la quattordicesima e delle minori entrate per le modifiche dell'Irpef per quinti di reddito familiare equivalente (Graf. 4.5). Entrambe le misure sono parametrizzate, in modo diverso, sul reddito individuale e non su quello familiare e per questo l'impatto distributivo non è scontato. La quattordicesima è erogata alle pensioni contenute per definizione, ma questo non garantisce che le famiglie dei beneficiari siano nella parte bassa della distribuzione dei redditi familiari. Inoltre, i beneficiari possono essere titolari di più pensioni che cumulandosi vanno a costituire un reddito complessivo più cospicuo. Le modifiche all'Irpef intervengono su un sistema di detrazioni decrescenti rispetto al reddito individuale, ma avvantaggiano i percettori di pensione teoricamente di importo fino a 55.000 euro di reddito individuale.

¹⁰ I percettori di reddito da pensione con informazione mancante sul lavoro precedentemente svolto sono prevalentemente donne con pensione di reversibilità.

Grafico 4.5
 DISTRUZIONE % DELLE MAGGIORI SPESE E MINORI ENTRATE PER QUINTI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE EQUIVALENTE.
 TOSCANA



Fonte: ns elaborazioni su dati EUSILC 2014

Le maggiori spese derivanti dall'aumento della quattordicesima sono rivolte per il 67% alle famiglie dei primi due quinti della distribuzione del reddito familiare equivalente e per l'85% a quelle dei primi tre. Tuttavia, il fatto che la misura sia concessa ai pensionati tenendo conto del solo reddito individuale e non di quello familiare fa sì che un 15% delle maggiori spese sia destinata comunque a due quinti più ricchi della distribuzione dei redditi. Ancora più forte è quest'ultimo effetto sull'intervento di modifica delle detrazioni Irpef per le quali le minori entrate sono dirette per il 62% ai primi tre quinti della distribuzione dei redditi ma per il 38% ai quinti più elevati.

In sintesi, le modifiche all'Irpef mirano ad equiparare lavoratori dipendenti e pensionati, intervenendo sull'equità orizzontale, ma con un effetto distributivo discutibile dal punto di vista dell'equità verticale. La quattordicesima è uno di quegli istituti che si presenta come intervento di tipo previdenziale, e quindi giustamente erogato in base al reddito individuale, ma è nei fatti un contributo assistenziale che non tiene conto né dei cumuli di reddito da fonti diverse né delle condizioni economiche familiari.

5.
LEGGE DI BILANCIO 2017: EDILIZIA E TERRITORIO

5.1
Le detrazioni fiscali per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente

Le detrazioni fiscali relative ad alcune categorie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, sono misure che fino ad oggi hanno dato importanti risultati in riferimento a molteplici aspetti: certamente dal lato della diffusione del loro utilizzo, crescente nel tempo ma anche sul piano degli esiti prodotti in termini di incentivo a un settore, quello edilizio, colpito da una grave crisi settoriale, infine anche con riferimento alla capacità di attivare competenze nuove nell'ambito di alcuni settori strategici come ad esempio quello delle fonti energetiche rinnovabili.

Tabella 5.1
DETRAZIONI IRPEF PER SPESE RELATIVE AL RECUPERO PATRIMONIO EDILIZIO E AL RISPARMIO ENERGETICO. TOSCANA. 2008-2014

	Spese per recupero patrimonio edilizio		Spese per risparmio energetico	
	% su numero contribuenti	Ammontare (migliaia di Euro)	% su numero contribuenti	Ammontare (migliaia di Euro)
2008	10,21	145.371	1,03	44.950
2009	11,07	159.340	1,55	62.038
2010	12,16	176.786	2,11	76.431
2011	13,14	193.637	2,16	64.121
2012	14,24	214.004	2,72	72.749
2013	16,30	269.463	3,43	84.343
2014	18,20	313.186	3,63	78.040

Fonte: elaborazioni IRPET su dato Mef

A testimonianza del successo di questo strumento citiamo i dati toscani che indicano per il periodo di imposta compreso tra il 2008 e il 2014 un utilizzo crescente delle detrazioni relative sia alle spese sostenute per il recupero del patrimonio edilizio esistente sia per quelle relative al risparmio energetico: è infatti cresciuto sia il numero dei contribuenti che l'ammontare delle risorse impiegate a tale scopo. In particolare i soggetti toscani che hanno chiesto di usufruire delle detrazioni previste per interventi di recupero edilizio sono passati dal 10 al 18% del totale dei contribuenti; se guardiamo alle risorse impiegate la crescita è ancora più rilevante, dai 145 milioni detratti nel 2008, agli oltre 310 milioni del 2014. Meno numerosa la platea dei contribuenti che ha usufruito delle agevolazioni fiscali relative alle spese per il risparmio energetico ma anch'essa in crescita (l'1% nel 2008 e poco meno del 4% nel 2014) così come in aumento anche le risorse utilizzate per questo tipo di interventi che raggiungono il massimo nel 2013 attestandosi intorno agli 84 milioni di Euro.

Tabella 5.2
EDIFICI RESIDENZIALI IN TOSCANA PER EPOCA DI COSTRUZIONE
Numero e %

	1918 e precedenti	1919-1945	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005	2006 e successivi	TOTALE
Numero	188.584	97.675	110.039	110.434	94.118	54.115	35.680	23.259	19.595	733.499
%	25,7	13,3	15,0	15,1	12,8	7,4	4,9	3,2	2,7	100,0

Fonte: elaborazioni Irpet su dato ISTAT

È indubbio che si tratti di misure molto rilevanti soprattutto in considerazione delle condizioni generali del nostro patrimonio edilizio e in particolare dell'epoca di costruzione degli edifici. Basti infatti ricordare che il 70% del nostro patrimonio abitativo è stato costruito prima degli anni '70 e come tali interventi vadano dunque nella direzione di un miglioramento complessivo della qualità urbana e territoriale con i benefici che ne conseguono sia in termini di vivibilità che di attrattività. A questo si aggiunga l'apporto in termini di innalzamento del livello di sicurezza degli edifici, requisito che ha assunto una rilevanza crescente dopo il susseguirsi di eventi calamitosi che hanno interessato il nostro Paese.

Vediamo più nel dettaglio le misure attualmente previste nella Legge di bilancio per il 2017.

- Agevolazioni per il risparmio energetico

Le agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici sono state introdotte per la prima volta con la legge finanziaria 2007. Si tratta di riduzioni dall'Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche) e dall'Ires (Imposta sul reddito delle società) concesse per interventi che aumentano il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti.

La legge di stabilità del 2017 dispone la proroga di un anno della misura della detrazione del 65% per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (c.d. ecobonus). Per gli interventi che riguardano le parti condominiali la proroga è di 5 anni.

La misura della detrazione è ulteriormente aumentata nel caso di interventi che interessino l'involucro dell'edificio (70%) e di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale e estiva e che conseguano determinati standard (75%).

- Agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie

La detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio è stata introdotta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, successivamente modificata e prorogata e, infine, resa stabile dal D.L. n. 201 del 2011. Con la Legge di Bilancio del 2017 viene prorogata di un anno la misura della detrazione al 50% per gli interventi di ristrutturazione edilizia.

- Agevolazioni per le misure antisismiche

In tema di misure antisismiche, fino al 2021 viene prevista una detrazione del 50% per gli edifici posti nelle zone classificate ad alta pericolosità (zone 1 e 2), ma anche agli edifici situati nella zona sismica 3. Qualora le opere siano tali da consentire l'abbassamento di classe di rischio, la detrazione diventa pari al 70% della spesa sostenuta. Se il passaggio è a due classi di rischio inferiori, la detrazione spetta nella misura dell'80%. Quando le opere realizzate riguardano le parti comuni di edifici condominiali, le detrazioni di imposta spettano nella misura del 75% per il passaggio di una classe di rischio inferiore e dell'85% se il passaggio è di due classi.

- Stanziamento risorse per interventi di ricostruzione nei territori colpiti dal sisma

L'articolo 51 definisce inoltre lo stanziamento delle risorse per gli interventi di ricostruzione privata e pubblica nei territori colpiti dagli eventi sismici del 24 agosto 2016. Definisce la possibilità che le Regioni colpite destinino, nell'ambito dei pertinenti programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2014/2020, ulteriori risorse, incluso il cofinanziamento nazionale, per un importo pari a 300 milioni di euro.

I 300 milioni sono ripartiti, tra interventi di ricostruzione privata e pubblica, nel modo seguente:

- 100 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro annui dall'anno 2018 all'anno 2047, per la concessione del credito d'imposta maturato in relazione all'accesso ai finanziamenti agevolati, di durata venticinquennale, previsti per la ricostruzione privata;
- 200 milioni di euro per l'anno 2017, 300 milioni di euro per l'anno 2018, 350 milioni di euro per l'anno 2019 e 150 milioni di euro per l'anno 2020 per la concessione dei contributi per la ricostruzione pubblica.

5.2

Contributi concessori (oneri di urbanizzazione)

La Commissione Bilancio della Camera ha approvato l'emendamento cosiddetto "salvaisuolo", secondo il quale le entrate derivanti dalle concessioni e dalle sanzioni edilizie potranno essere utilizzate dai Comuni, a partire dal 2018, solo per interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale del loro territorio e per la prevenzione del rischio sismico e idrogeologico. In particolare viene stabilito che i proventi relativi ai titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni dovranno essere utilizzati per la realizzazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano.

Si cancella così definitivamente il comma 8 dell'articolo 2 della legge del 24 dicembre del 2007 che autorizzava l'uso di questi proventi per coprire la spesa corrente dei Comuni impoveriti da progressivi drastici tagli. Si tratta di una indicazione rilevante che riguarda una entrata il cui peso è variabile nei diversi contesti regionali (mediamente è il 2,4% delle entrate proprie) e che nel 2015 ha generato a livello nazionale un gettito pro capite pari a 23 euro.

Il tema della destinazione d'uso degli oneri concessori è stato ampiamente dibattuto e più volte affrontato dalle diverse finanziarie, in particolare ricordiamo che il procedimento di riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo che vincolava la destinazione d'uso dei proventi delle concessioni (art. 12 della legge 10/1977¹¹) alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento dei complessi edilizi nei centri storici, nonché all'acquisizione delle aree da espropriare¹². Successivamente le leggi finanziarie dal 2007 al 2015 hanno reiteratamente definito il limite massimo di entrate legate ai permessi di costruire per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una non superiore al 25% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale¹³. Anche la precedente legge di

¹¹ Dal pagamento degli oneri di urbanizzazione sono invece esclusi -totalmente oppure in via parziale- gli operatori che optano per lo strumento della "lottizzazione convenzionata", attraverso il quale si accollano la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la correlata cessione - a titolo gratuito - delle relative aree. Si parla in tal caso di "opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione".

¹² I contributi concessori potevano essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, al risanamento di complessi edilizi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare ed in parte alle spese di manutenzione del patrimonio comunale. I proventi erano dunque soggetti ad un vincolo di destinazione e non potevano essere impiegati diversamente dalle possibilità offerte dalla normativa.

¹³ Il procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo 12 della legge 10/1977, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 380/2001, con decorrenza dal 30 giugno 2003 (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 122/2002, convertito con la Legge 185/2002). Le leggi finanziarie dal 2007 al 2015 hanno reiteratamente definito il

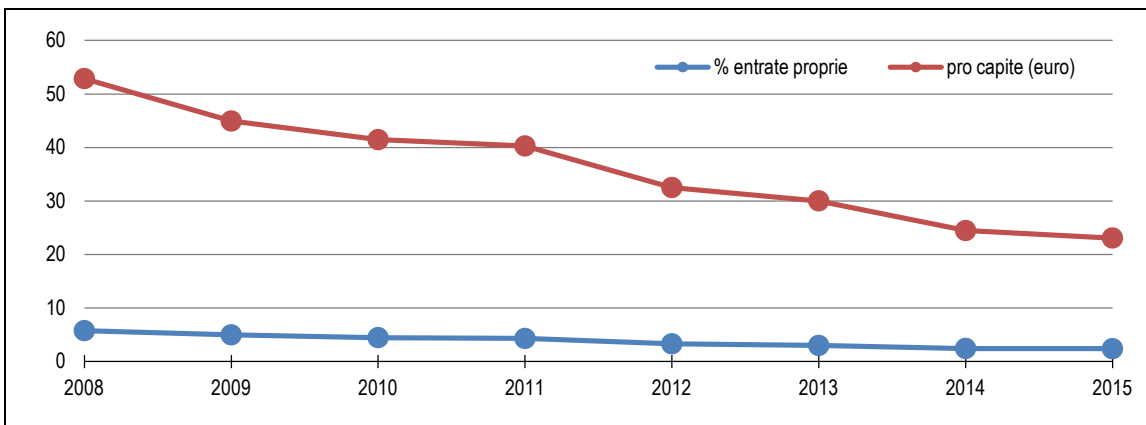
Stabilità (legge di bilancio per il 2016) aveva, almeno in parte, arginato l'uso distorto di questa risorse prevedendone l'impiego, anche se su parte corrente, per una quota pari al 100% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione di opere pubbliche (art. 1, comma 737).

Tabella 5.3
ONERI DI URBANIZZAZIONE DEI COMUNI ITALIANI PER REGIONE. 2015
Valori pro capite in euro e valori percentuali

	Proventi pro capite	Proventi su entrate proprie (%)
Abruzzo	13,1	1,4
Basilicata	12,8	1,4
Calabria	8,3	0,9
Campania	17,2	1,9
Emilia-Romagna	23,7	2,4
Friuli-Venezia Giulia	8,5	0,6
Lazio	32,0	2,5
Liguria	21,1	1,7
Lombardia	31,8	3,2
Marche	23,4	2,6
Molise	12,3	1,4
Piemonte	24,4	2,6
Puglia	17,4	2,3
Sardegna	16,7	1,5
Sicilia	10,8	1,5
Toscana	31,4	2,8
Trentino-Alto Adige	35,1	2,6
Umbria	17,3	1,8
Valle d'Aosta	40,0	2,0
Veneto	25,5	3,7
TOTALE	23,1	2,4

Fonte: elaborazioni Irpet su dato ISTAT

Grafico 5.4
ONERI DI URBANIZZAZIONE DEI COMUNI ITALIANI TREND
Valori pro capite in euro e valori percentuali



Fonte: elaborazioni Irpet su dato ISTAT

limite massimo di entrate legate al contributo di costruzione da destinare alla spesa corrente, stabilendo che i proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni edilizie per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale (Legge 296/2006, Legge 244/2007 e successive modifiche).

Ricordiamo che gli oneri di urbanizzazione furono istituiti a partire dalla seconda metà degli anni '70 (L. 10/1977), condizionando ogni attività che comporta una trasformazione urbanistica o edilizia al pagamento del contributo concessorio, ora denominato contributo di costruzione (DPR 380/2001). Il contributo si articola in due segmenti: uno denominato oneri di urbanizzazione e l'altro commisurato al costo di costruzione, che rispondono a diverse finalità. Gli oneri costituiscono una sorta di rimborso che il privato offre alla Pubblica Amministrazione per la realizzazione delle opere di urbanizzazione appunto (primaria e secondaria) che assicurano la funzionalità dell'intervento. In particolare la funzione assolta dalla quota per le opere di urbanizzazione, è di tipo compensativo e risponde al principio della controprestazione, secondo cui il privato ripaga la Pubblica Amministrazione dei costi sostenuti per la fornitura di tali opere. Si tratta dunque di una forma di prelievo *una tantum*, che viene corrisposto nel caso in cui l'attività edilizia comporti un incremento del carico urbanistico¹⁴. La necessità di questo tributo emerse dagli esiti prodotti dalla consistente crescita edilizia degli anni '60, che in assenza di specifiche regole urbanistiche determinò diversi casi di edificazione priva dei requisiti minimi di fruibilità e di qualità urbana. Almeno originariamente, dunque, il contributo commisurato alle opere di urbanizzazione era coerentemente finalizzato a sostenere le spese che ne costituivano i presupposti per la riscossione, perseguendo specifiche e congruenti finalità¹⁵. Le modifiche normative intervenute nel tempo, come è già stato ricordato, hanno invece depotenziato il ruolo di questo tributo nella costruzione della città pubblica, consentendone l'impiego ancorché parziale per il finanziamento della spesa corrente¹⁶. Da questa prospettiva i contenuti della Legge di Bilancio segnano un passaggio certamente positivo, allentando il legame tra trasformazioni insediative e salute finanziaria delle amministrazioni locali e assegnando questa fonte di entrata ai processi di riqualificazione delle città.

5.3

Riqualificazione periferie

In tema di riqualificazione delle città, la Legge di bilancio del 2017 implementa di ulteriori 1,6 miliardi il fondo che originariamente era di 500 miliardi per finanziare i progetti relativi al piano periferie. Ricordiamo che il 1 giugno scorso è stato reso pubblico il *Bando periferie* per l'assegnazione dei 500 milioni di euro destinati al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta".

Il programma individua alcune categorie di interventi, riconducibili alle seguenti:

- il miglioramento della qualità del *decoro urbano*;
- la *manutenzione, riuso e rifunionalizzazione di aree pubbliche* e di strutture edilizie esistenti;
- l'accrescimento della *sicurezza territoriale* e della capacità di *resilienza urbana*;

¹⁴ L'abrogazione dell'articolo 12 della L. 10/77 è stata disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 380/2001, con decorrenza dal 30 giugno 2003.

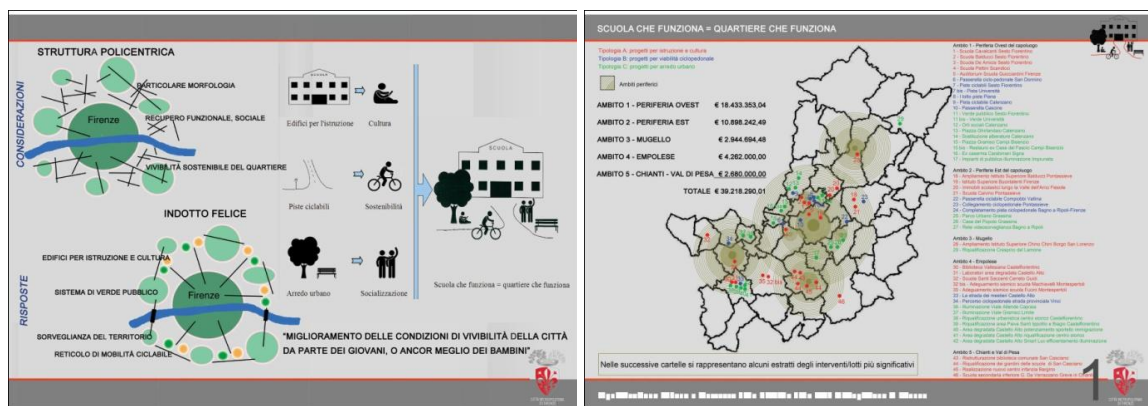
¹⁵ Sono opere di urbanizzazione primaria: strade residenziali, spazi di sosta e parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato e cimiteri. Sono opere di urbanizzazione secondaria: asilo nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie, compresi gli impianti dei rifiuti.

¹⁶ Legge 296/2006, Legge 244/2007 e successive modifiche.

- il potenziamento delle prestazioni e dei *servizi di scala urbana*, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano;
- la *mobilità sostenibile* e l'*adeguamento delle infrastrutture* destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle *attività culturali* ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

Ogni progetto, che non potrà comportare il consumo di nuovo suolo, potrà ricevere un finanziamento massimo di *40 milioni di euro* per il territorio di ciascuna città metropolitana e di *18 milioni di euro* per i comuni capoluogo di provincia, per i comuni con il maggior numero di abitanti di ciascuna città metropolitana e per la città di Aosta. Il finanziamento potrà coprire, oltre ai costi per la realizzazione dell'intervento, anche quelli per la *progettazione* e per le procedure di gara e di affidamento dei lavori.

Figura 5.5
PROGETTI FINANZIATI NEL TERRITORIO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE



Per quanto riguarda la Città Metropolitana di Firenze il Governo ha finanziato i 50 progetti presentati per le periferie di questo territorio. Il costo complessivo dei progetti ammonta a circa 46 milioni ed è articolato nel modo seguente: 20 per la Periferia ovest di Firenze, 10 per le periferie ad Est, 2 per il Mugello, 14 per l'Empolese e 4 per Chianti e Val di Pesa. A fronte del costo complessivo di circa 46milioni il finanziamento richiesto ammonta a poco meno di 40.

La proposta fiorentina si articola in una serie di progetti localizzati nei vari ambiti periferici ed i singoli interventi sono suddivisi in tre tipologie che possono essere così sintetizzate: progetti per istruzione e cultura, progetti per viabilità ciclo-pedonale e infine interventi di arredo urbano.

6.

LE NOVITÀ DELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL PUBBLICO IMPIEGO

La Legge di Bilancio per il 2017 interviene in modo positivo sul pubblico impiego per la prima volta dopo anni, istituendo un Fondo per finanziare la contrattazione collettiva e nuove assunzioni entro la pubblica amministrazione. Si tratta di un cambio di rotta importante rispetto ai provvedimenti intervenuti nell'ultimo decennio sia sul fronte delle spese per il personale che su quello delle assunzioni in senso stretto.

Le motivazioni che nell'ultimo decennio hanno spinto verso una riduzione dei volumi e del costo del pubblico impiego sono perlopiù legate dall'esigenza di assicurare risparmi certi in vista della necessità di raggiungere degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. Infatti, i dati internazionali sull'occupazione nel comparto pubblico mostrano che sia in termini di consistenze che di retribuzioni, l'Italia si colloca su livelli vicini alla media dei Paesi OCSE. Le anomalie del comparto pubblico italiano non risiedono quindi tanto sugli aspetti che nell'ultimo decennio sono stati interessati dagli interventi normativi (legati perlopiù al costo dell'apparato pubblico), ma derivano piuttosto dalla mancanza di una revisione organica del sistema. Il progressivo invecchiamento del personale, gli squilibri retributivi tra livelli gerarchici e la presenza di precariato storico all'interno della Pubblica Amministrazione sono gli aspetti più critici all'interno del sistema e proprio su questi può intervenire il Fondo istituito con la Legge di Bilancio 2017.

6.1

L'Italia nel contesto internazionale tra riforme e criticità

I dati di confronto internazionale mostrano come i provvedimenti italiani sul fronte del contenimento del costo e del volume del pubblico impiego siano in linea con quelli adottati da altri paesi. Infatti, durante la crisi economica la maggior parte dei paesi OCSE ha adottato provvedimenti sia sul fronte occupazionale che salariale, con l'obiettivo di ridurre il costo complessivo della pubblica amministrazione.

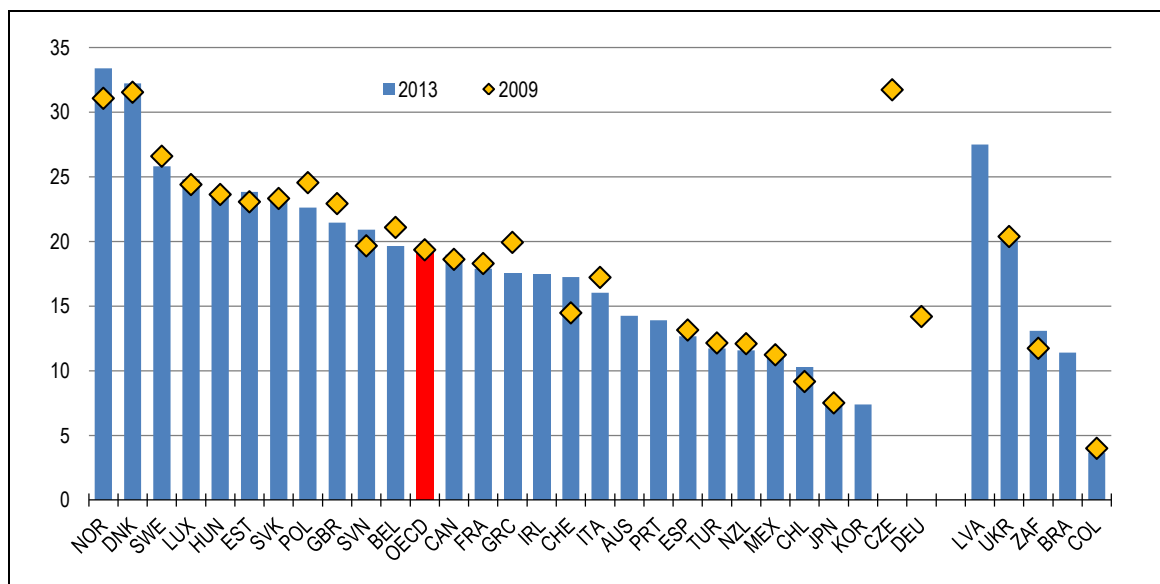
Dall'analisi dell'OCSE (2015)¹⁷ emerge a livello internazionale una tendenza generalizzata alla riduzione del personale impiegato nel comparto pubblico, anche se la contrazione appare più evidente nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica successiva al 2008. La riduzione del pubblico impiego è tuttavia un'operazione complessa, che richiede spesso di applicare un mix di strumenti diversi, come il blocco delle assunzioni, l'esternalizzazione di alcune funzioni prima gestite internamente, i pensionamenti anticipati, l'incentivazione delle dimissioni volontarie e, in pochi casi, il licenziamento. Dal confronto internazionale (OCSE, 2015) emerge che l'Italia si colloca in quel 48% di Paesi che negli anni successivi alla crisi finanziaria hanno realizzato una moderata riduzione dell'occupazione pubblica; gli strumenti adottati sono in linea con la strategia degli altri Paesi, ovvero prevalentemente congelamento delle assunzioni e riduzione del tasso di sostituzione dei pensionati. Alle misure per la riduzione del numero di occupati pubblici, molti Paesi, tra cui l'Italia, hanno affiancato politiche di riduzione del costo del lavoro, tra le quali il congelamento degli stipendi, la diminuzione

¹⁷ OCSE (2015), *Governance at a Glance 2015*. OCSE, Paris.

dell'importo dei bonus e dei premi di produttività e la riduzione degli stipendi (per tutti i dipendenti o per i dirigenti).

I dati di confronto internazionale mostrano che l'Italia figura tra i Paesi OCSE che tra il 2009 e il 2013 hanno ridotto maggiormente il peso dell'occupazione pubblica sul totale, dal 16% del 2009 al 17,3% del 2013.

Grafico 6.1
OCCUPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO COME PERCENTUALE DELL'OCCUPAZIONE TOTALE. 2009 E 2013



Nota: I dati sui dipendenti pubblici si riferiscono a tutti i comparti della Pubblica Amministrazione e alle società pubbliche
Fonte: Ocse

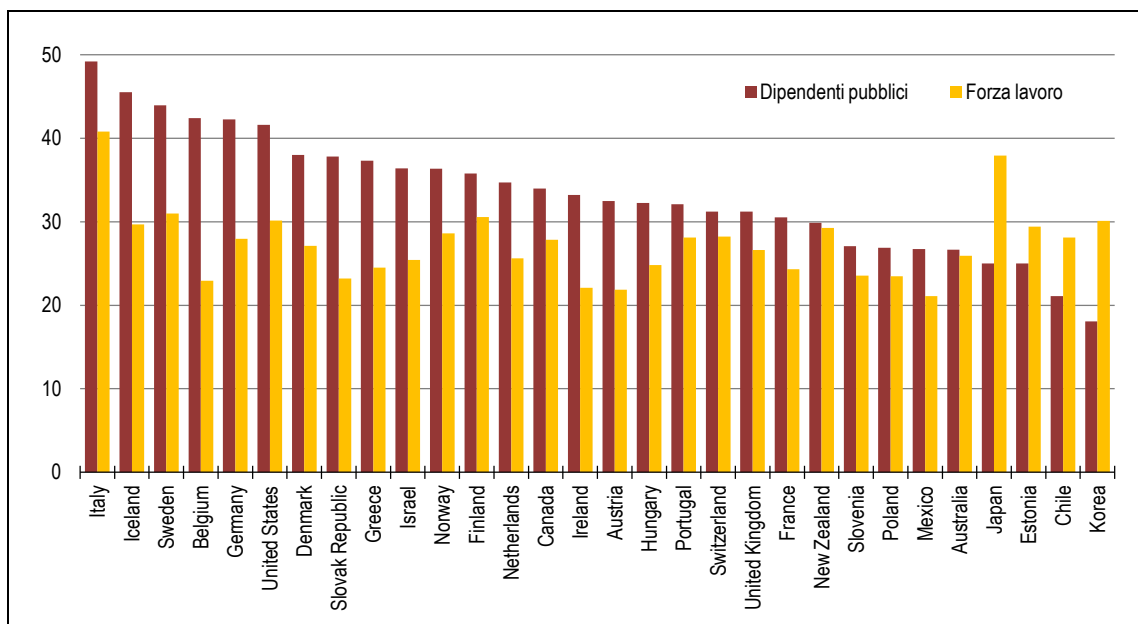
Al di là delle dinamiche degli anni recenti, i dati mostrano che i diversi Paesi presentano strutturalmente un'incidenza del pubblico impiego molto diversa, e che l'Italia si contraddistingue per livelli ben inferiori a quelli della media OCSE, vicina al 20% dell'occupazione totale.

Dalla comparazione internazionale tra amministrazioni pubbliche centrali emerge che le criticità italiane risiedono quindi non tanto nell'ampiezza del comparto pubblico, né nello scarso contenuto di lavoro (le ore lavorate sono poco al di sotto della media OCSE¹⁸) quanto in alcuni squilibri interni cristallizzati nel tempo.

Tra questi emerge in particolare l'elevata percentuale di occupati pubblici in età avanzata, che nel nostro Paese sfiora il 50%, contro una media OCSE del 33,5%. Il grafico 6.2 mostra come la maggiore incidenza di lavoratori over50 nell'occupazione pubblica rispetto alla forza lavoro sia una caratteristica comune alla maggior parte dei Paesi analizzati, anche se in pochi casi ciò porta a squilibri interni al comportato pubblico simili a quello italiano.

¹⁸ Secondo i dati riportati in OCSE (2011), le ore lavorate in un anno dai dipendenti pubblici italiani ammontano in media a 1.676, contro la media OCSE di 1.762; quanto a orario di lavoro, l'Italia si colloca comunque al di sopra della maggior parte dei Paesi europei (tra gli altri, la Francia, il Belgio, il Portogallo e la Finlandia).

Grafico 6.2
 PERCENTUALE DI OVER50 NEI DIPENDENTI PUBBLICI E NELLA FORZA LAVORO. 2011
 Amministrazioni centrali

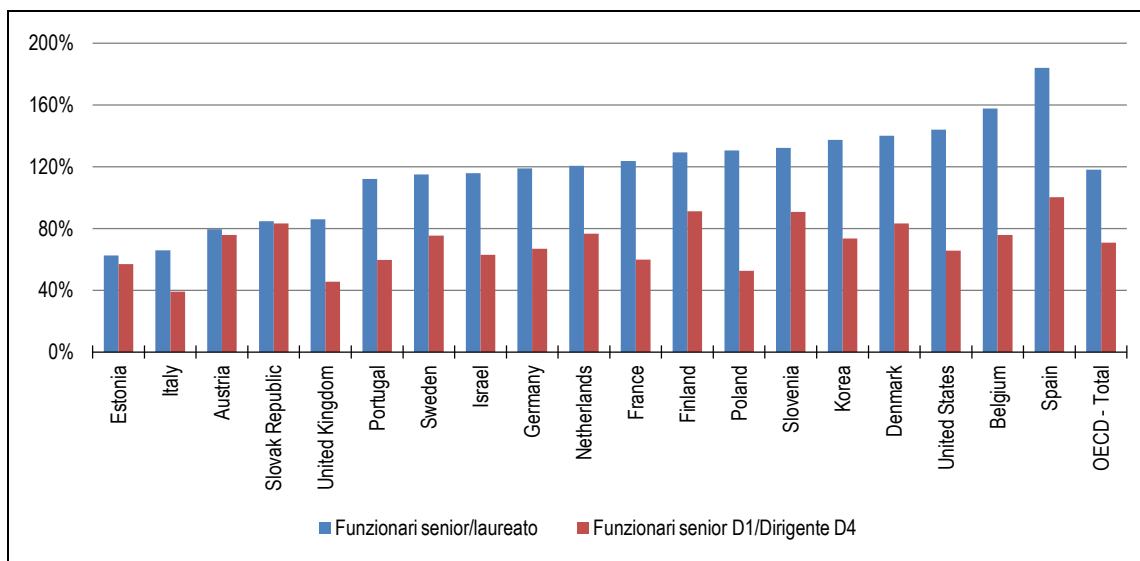


Nota: i dati riguardano le sole amministrazioni centrali e in particolare sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente
 Fonte: Ocse

Una seconda peculiarità del pubblico impiego italiano che emerge dai dati delle amministrazioni centrali riguarda l'enorme gap retributivo tra profili professionali medio-bassi ed elevati. In questo caso i dati OCSE permettono un confronto sulle sole amministrazioni centrali e, in particolare, su sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente. Il grafico 6.3 mostra come l'Italia presenti il più elevato gap tra posizioni dirigenziali nella pubblica amministrazione (middle managers-D4) e posizioni intermedie, rappresentate dai funzionari senior; un funzionario senior percepisce in Italia una retribuzione pari al 40% di quella di un dirigente, contro una media OCSE del 70%. Oltre al gap con le retribuzioni dirigenziali, colpisce lo svantaggio dei dipendenti pubblici italiani rispetto a posizioni equivalenti nel mercato del lavoro: mentre in media nei Paesi OCSE un funzionario senior percepisce una retribuzione del 18% più alta rispetto a un laureato medio, in Italia la situazione è completamente diversa, con i funzionari pubblici che soffrono un gap retributivo del 33%.

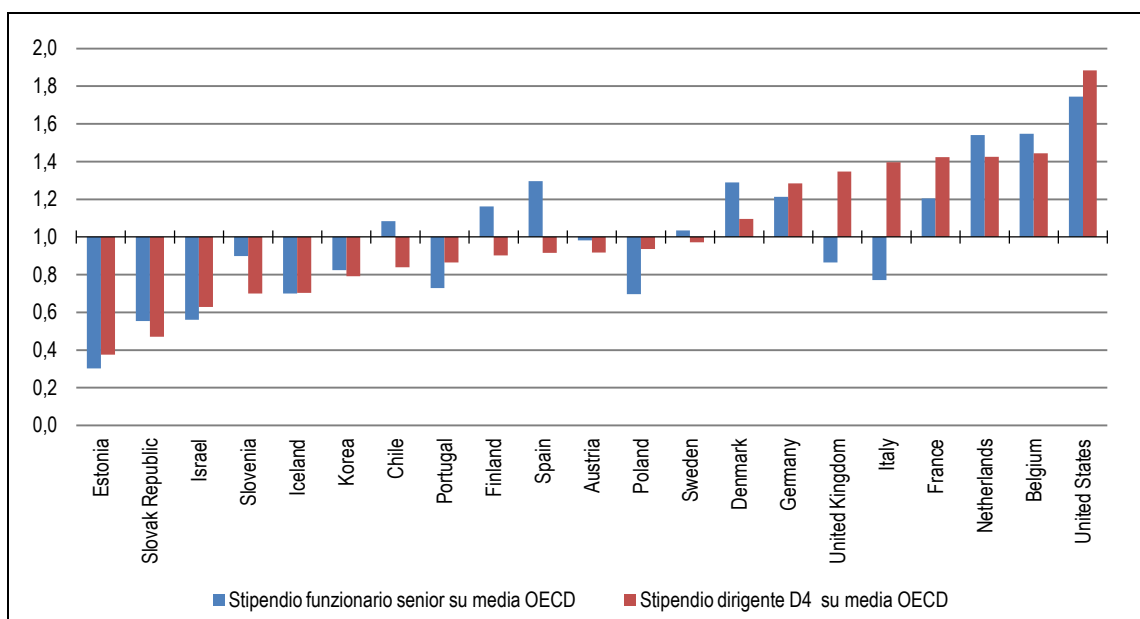
Lo squilibrio interno al comparto pubblico statale italiano emerge ancora più chiaramente se le retribuzioni dei due profili professionali sono rapportate alla media OCSE degli stessi profili (Graf. 6.4). L'Italia si distingue, insieme al Regno Unito, per avere allo stesso tempo livelli retributivi dirigenziali superiori (del 40%) e livelli retribuiti per funzionari inferiori (-23%) alla media OCSE. Il comparto pubblico italiano si caratterizza quindi contemporaneamente per una bassa remunerazione delle posizioni medio-basse, che risultano quindi svantaggiose rispetto alla remunerazione di posizioni equivalenti nel mercato privato, e per livelli retributivi elevati per le posizioni apicali.

Grafico 6.3
 RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA MEDIA DI UN FUNZIONARIO SENIOR RISPETTO ALLA RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA DI UN DIRIGENTE
 E DI UN LAUREATO MEDIO. 2011



Nota: i dati riguardano le sole amministrazioni centrali e in particolare sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente
 Fonte: OCSE

Grafico 6.4
 RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA MEDIA DI UN FUNZIONARIO SENIOR E DI UN DIRIGENTE RISPETTO ALLA MEDIA OCSE. 2011



Nota: i dati riguardano le sole amministrazioni centrali e in particolare sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente
 Fonte: OCSE

6.2

Le novità della Legge di Bilancio

La Legge di Bilancio per il 2017 prevede l'istituzione di un Fondo per finanziare la contrattazione collettiva entro la pubblica amministrazione (in linea con quanto previsto dall'intesa tra Governo e sindacati del 30 novembre 2016)¹⁹, nuove assunzioni presso le amministrazioni dello Stato e l'attribuzione di risorse al personale dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Forze armate. La dotazione del Fondo è pari a 1,48 miliardi per il 2017 e 1,93 miliardi a decorrere dal 2018, ovvero 3,71 complessivi per il biennio. Inoltre viene prevista la possibilità per gli enti territoriali di intervenire con risorse proprie. Essendo di 5 miliardi la cifra necessaria per garantire anche solo il finanziamento della contrattazione collettiva, si può ipotizzare una contributo di 1,59 miliardi da parte di Regioni, enti locali e comparto sanitario.

Poco si sa ancora sull'effettiva ripartizione del Fondo²⁰ ma si possono fare delle ipotesi considerando allocazioni alternative tra i due prioritari obiettivi esplicitati dalla Legge di Bilancio: rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici con relativi aumenti retributivi e nuove assunzioni.

Un prima ipotesi prevede l'allocazione completa del Fondo e dei finanziamenti di Regioni, enti locali e comparto sanitario alla **contrattazione collettiva**. Considerando la numerosità dei dipendenti pubblici presso enti a carico dello Stato (2.023.324) e presso Regioni, enti locali e comparto sanitario (1.229.743) i 5 miliardi permetterebbero aumenti di **76** euro mensili e **54** euro mensili rispettivamente, pari ad aumenti retributivi del **2,8%** e **1,8%** sulla media delle retribuzioni nei due macro comparti. Sempre ipotizzando di destinare tutte le risorse alla sola contrattazione collettiva, uno scenario diverso potrebbe prevedere aumenti più cospicui (**85** euro al mese, pari ad un aumento di circa il 3% delle retribuzioni) per una platea più ristretta di dipendenti pubblici, pari al **90%** del totale per gli enti a carico dello Stato e al **63%** per i dipendenti di Regioni, enti locali e comparto sanitario.

Una seconda ipotesi prevede l'allocazione completa del Fondo e dei finanziamenti di Regioni, enti locali e comparto sanitario **all'ampliamento degli organici**. In questo caso, considerando il costo del personale nei due sottogruppi di enti, si potrebbero effettuare **79** mila assunzioni negli enti a carico dello Stato e **31** mila nei comparti Regioni, enti locali e sanitario, per una variazione rispettivamente del **3,9%** e del **2,6%** rispetto alle consistenze del 2014. In altri termini, sarebbe come riportare gli organici ai livelli del 2009 per gli enti di competenza statale e al 2011 per Regioni, enti locali e comparto sanitario.

Una terza opzione prevede la **ripartizione dei 5 miliardi in ugual misura tra contrattazione collettiva e assunzioni**. In questo caso gli aumenti retributivi sarebbero quasi trascurabili, in particolare per i dipendenti di Regioni, enti locali e comparto sanitario, che vedrebbero aumentare gli stipendi di soli **27** euro lordi mensili, pari a una variazione di meno dell'**1%**, (sarebbero 38 per i dipendenti di enti di competenza dello Stato); in alternativa potrebbero essere aumenti più consistenti (gli **85** euro di cui si parla nell'intesa tra Governo e sindacati) ma limitati al **45%** dei dipendenti di enti a carico dello Stato e al **32%** di quelli impiegati in Regioni, enti locali e comparto sanitario. A questi aumenti si accompagnerebbero

¹⁹ L'ultimo rinnovo dei contratti della pubblica amministrazione risale al 2009. L'intesa del 30 novembre è seguita alla sentenza della Corte Costituzionale (24 giugno 2015) che stabilisce che il blocco dei contratti del pubblico impiego disposto con D.L. 37/2010 è illegittimo e incostituzionale.

²⁰ Il Fondo è ripartito con uno (o più) decreti del Presidente del Consiglio (su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

assunzioni di **39** mila unità presso gli enti dello Stato e di **15** mila unità presso gli altri comparti citati; l'impatto sugli organici sarebbe anche in questo caso rilevante, permettendo di riportare gli organici ai livelli rispettivamente di 6 anni e 4 anni per i due grandi gruppi di enti pubblici.

La quarta e ultima ipotesi prevede di **destinare i 5 miliardi per 2/3 alla contrattazione collettiva e per 1/3 all'ampliamento degli organici**. In questo caso gli aumenti retribuitivi resterebbero molto contenuti per i dipendenti di Regioni, enti locali e comparto sanitario (**36** euro lordi mensili) e ammonterebbero a **51** euro mensili per gli altri (variazioni dell'**1,2%** e del **1,9%** rispettivamente). In alternativa potrebbero essere aumenti più consistenti ma limitati al **60%** dei dipendenti di enti a carico dello Stato e al **42%** di quelli impiegati in Regioni, enti locali e comparto sanitario. A questi aumenti si accompagnerebbero assunzioni di **26** mila unità presso gli enti dello Stato e di 10 mila unità presso gli altri comparti citati, per un aumento di circa l'**1%** rispetto al 2014.

Tabella 6.5
ALLOCAZIONI ALTERNATIVE DEI FINANZIAMENTI DESTINATI AL COMPARTO PUBBLICO

		% dipendenti coperti da aumenti		Importo medio su beneficiari		Aumento % retribuzioni		Numero assunzioni		Aumento % dipendenti	
		Stato	Regioni e enti locali	Stato	Regioni e enti locali	Stato	Regioni e enti locali	Stato	Regioni e enti locali	Stato	Regioni e enti locali
Tutto su contrattazione	Aumenti diffusi	100%	100%	76	54	2,8%	1,8%	0	0	0,0%	0,0%
	Aumenti concentrati	90%	63%	85	85	3,0%	2,7%	0	0	0,0%	0,0%
Tutto su assunzioni		0%	0%	-	-	0	0	79.317	31.578	3,9%	2,6%
Fondo ripartito a metà tra assunzioni e contrattazione	Aumenti diffusi	100%	100%	38	27	1,4%	0,9%	39.659	15.789	2,0%	1,3%
	Aumenti concentrati	45%	32%	85	85	3,0%	2,7%	39.659	15.789	2,0%	1,3%
Fondo ripartito a 1/3 assunzioni 2/3 contrattazione	Aumenti diffusi	0%	0%	51	36	1,9%	1,2%	26.439	10.526	1,3%	0,9%
	Aumenti concentrati	60%	42%	85	85	3,0%	2,7%	26.439	10.526	1,3%	0,9%

Fonte: nostre elaborazioni su dati conto annuale del personale

6.3

I problemi irrisolti

Come si è visto nel paragrafo precedente, gli interventi possibili con le risorse stanziare potrebbero risultare anche incisivi, a seconda di come le risorse verranno allocate. Nonostante ciò, rimarrebbe in larga parte irrisolto uno dei più grandi problemi della Pubblica Amministrazione italiana, rappresentato da un precariato storico che da anni supplisce alla impossibilità di nuove assunzioni stabili.

Anche ipotizzando di destinare tutti i 5 miliardi alle nuove assunzioni, si riuscirebbe ad assorbire, per i comparti Regioni, enti locali, sanità, solo il 50% della forza lavoro attualmente occupata presso gli stessi con contratti a tempo determinato. Nelle ipotesi che solo la metà o un terzo del Fondo vengano destinate a finanziare nuove assunzioni, la percentuale di lavoratori a tempo determinato stabilizzabili scenderebbe al 25% e al 17% rispettivamente.

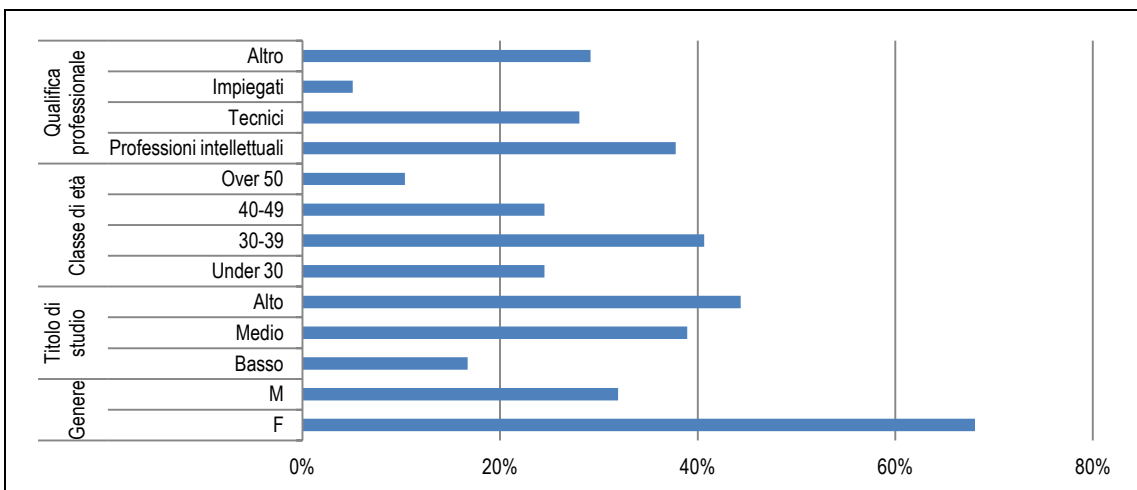
Rimarrebbe quindi in larga misura irrisolto un problema che non risiede tanto nei volumi di lavoratori precari (che restano al di sotto del settore privato) quando nella persistenza del fenomeno stesso. Il fatto che esista una quota di personale non stabile che viene spesso inserito nella normale attività degli enti pubblici comporta svantaggi non solo per gli individui coinvolti, ma anche per lo stesso comparto pubblico. Se sul primo fronte si rischia, infatti, un effetto trappola, che non dà sbocchi né nel pubblico (per l'impossibilità di procedere a assunzioni a tempo indeterminato) né nel privato (per difficoltà di spendere l'esperienza accumulata), sul

secondo appare evidente la perdita di capitale umano formato all'interno della Pubblica Amministrazione e successivamente non utilizzabile se non a termine.

Un esercizio svolto sui precari del comparto pubblico degli enti territoriali della Toscana permette di comprendere caratteristiche e dinamiche del precariato nella Pubblica Amministrazione²¹. In particolare, sono stati selezionati gli assunti con contratto a tempo determinato nel comparto pubblico della Toscana nell'anno 2009 e attraverso la banca dati del Sistema Informativo Lavoro (SIL)²² ne sono state seguite le carriere fino al 2015.

Il grafico 5.6 mostra alcune caratteristiche di base, evidenziando una composizione della platea di precari sbilanciata verso il genere femminile (68% del totale) e verso i titoli di studio medio-alti (39% diploma, 44% laurea). Ciò risulta abbastanza coerente con quelle che sono le caratteristiche dello stock dei dipendenti pubblici, amplificate in una platea, come quella dei precari, mediamente più giovane rispetto agli occupati da lungo termine. A livello di età, la fascia più rappresentata è quella dei 30-39enni (41% del totale, contro il 24% della fascia degli under 30), ma un terzo dei soggetti ha età superiore ai 40 anni, fino a oltre 50; ciò fornisce un primo indizio di una sorta di intrappolamento nel precariato da parte di lavoratori non più nella fase di primo ingresso al mercato del lavoro. Infine, a livello di qualifica professionale, 2 lavoratori a termine su 3 sono assunti in qualifiche di livello elevato, ovvero intellettuali (38%) o tecniche (28%). Questo rende ancora più preoccupante l'eventuale perdita di questi lavoratori a causa dei limiti alla possibilità di assunzioni a tempo indeterminato.

Grafico 6.6
ASSUNTI NEL 2009 CON CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO NEL COMPARTO PUBBLICO TOSCANO
Composizione % per caratteristiche selezionate



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

²¹ Gli enti facenti parte del comparto pubblico Toscano che concorrono al Conto Annuale della Ragioneria dello Stato sono: enti legati alla sanità e assistenza (ASL, case di cura), università, comuni e unioni di comuni, poche società pubbliche, camere di commercio, altri enti (Irpel, ARS, Indire ecc...).

²² La banca dati denominata Sistema Informativo Lavoro (SIL) contiene i dati relativi alle comunicazioni obbligatorie (CO) che i datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a trasmettere quando effettuano una nuova assunzione, modificano o pongono fine ad un rapporto di lavoro già in essere. Per ogni episodio che compone la storia lavorativa di una persona, sono presenti la data di inizio e fine, il tipo di contratto, la qualifica professionale del lavoratore che viene assunto e alcuni dati sul datore di lavoro (tra cui il codice fiscale o partita iva). La banca dati presenta due limiti che devono essere tenuti in considerazione nell'analisi delle carriere. In primo luogo, i dati in possesso di Irpet riguardano esclusivamente i movimenti di lavoro relativi alla Toscana, per cui, eventuali proseguimenti di carriera al di fuori dei confini regionali non sono rintracciabili nella banca dati. In secondo luogo, la banca dati non contiene informazioni relative ai rapporti di lavoro non soggetti a Comunicazione Obbligatoria, ovvero quelli di natura autonoma (ma anche occasionale, come i cd. vouchers).

Guardando ai 6 anni successivi al rapporto a tempo determinato instaurato nel 2009 con il comparto pubblico, 13 lavoratori su 100 non hanno avuto più alcun rapporto di lavoro dipendente in Toscana²³ e l'1% lavora ancora con lo stesso contratto a termine del 2009. L'86% dei precari del 2009 ha invece avuto rapporti di lavoro dipendente successivi, di cui oltre la metà esclusivamente con la Pubblica Amministrazione. Solo il 12% del totale ha avuto rapporti di lavoro successivi solo col settore privato, mentre il restante 35% ne ha avuto sia in ambito pubblico che privato.

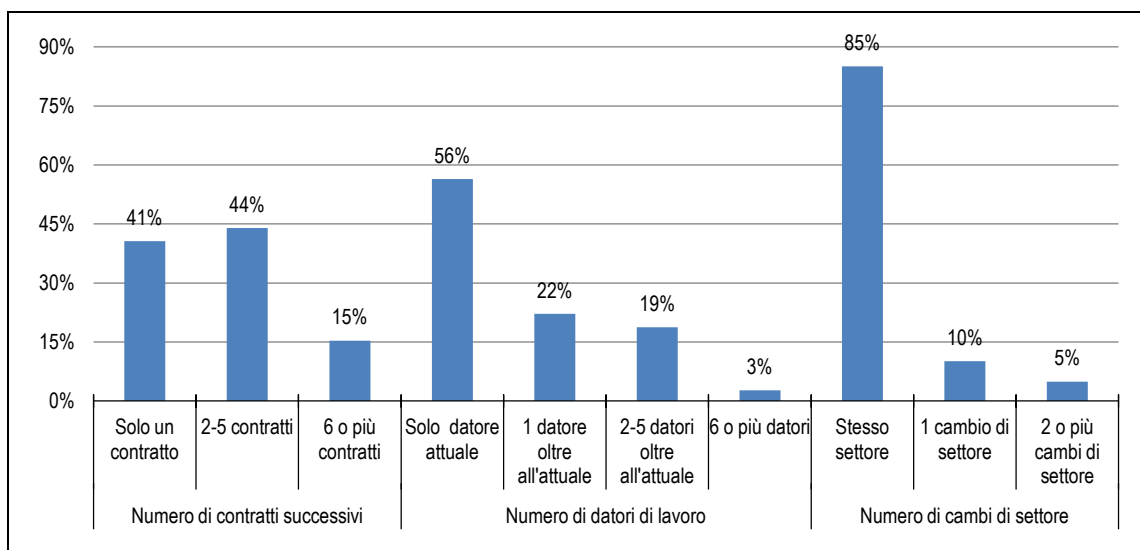
Tabella 6.7
CARRIERA DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL 2009 NEL COMPARTO PUBBLICO
Contratti successivi al contratto a tempo determinato avviato nel 2009

Nessun contratto successivo	13%
Nessun contratto successivo ma tempo determinato lungo	1%
Con contratti successivi	86%
di cui:	
Solo PA	53%
Solo privato	12%
Mista	35%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

Analizzando più nel dettaglio i lavoratori che hanno proseguito la propria carriera all'interno del comparto pubblico (Graf. 6.8), emerge come siano limitati i flussi tra settori e professioni diverse, fattore che riduce sensibilmente il rischio di una perdita di capitale umano accumulato on the job.

Grafico 6.8
CARRIERA DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL 2009 NEL COMPARTO PUBBLICO E CON SUCCESSIVI RAPPORTO SOLO NELLA PA



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

²³ Si può trattare di soggetti che si sono disattivati dal mercato del lavoro, che non hanno ritrovato lavoro, o che lo hanno ritrovato attraverso un'attività di lavoro autonoma o fuori Toscana).

Tabella 6.9
ESITI OCCUPAZIONALI NEL 2015 DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL COMPARTO PUBBLICO NEL 2009

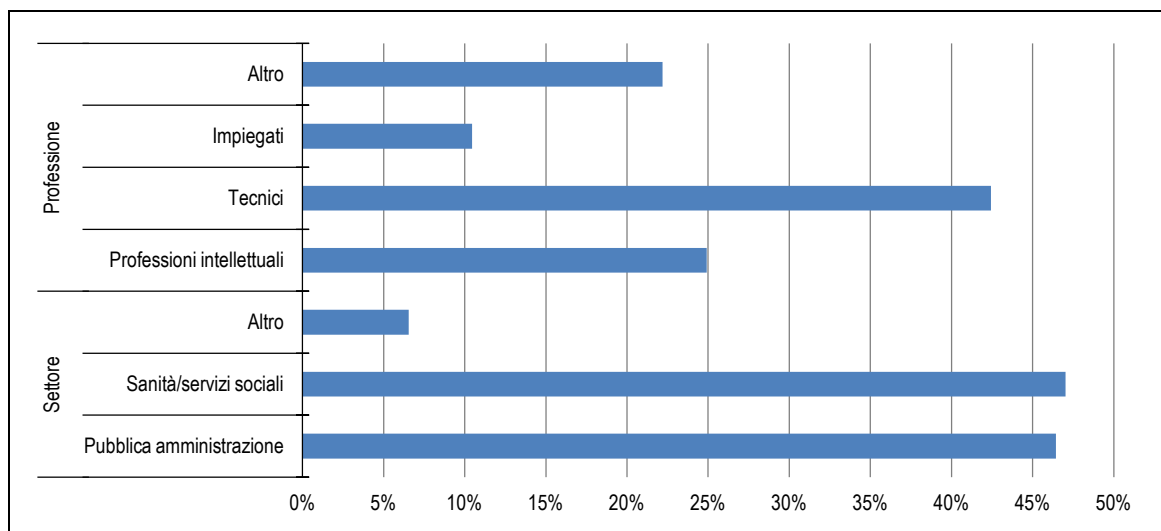
Non lavorano (in Toscana)	34%
Lavorano nel settore privato	14%
Lavorano nella Pa	52%
di cui:	
Tempo indeterminato	62%
Tempo determinato	34%
Parasubordinato o altro	4%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

Guardando al 2015 sono il 52% i lavoratori che dal 2009 ancora lavorano nella PA. Tra questi circa 6 su 10 hanno ottenuto un posto a tempo indeterminato, un terzo è ancora impiegato con contratti a tempo determinato e un 4% ha addirittura visto peggiorare la propria condizione dal 2009, lavorando con contratti di lavoro parasubordinati.

Ma quali sono i settori e le qualifiche di coloro che hanno ottenuto un posto a tempo indeterminato dopo un percorso di precariato nella PA? Il grafico 6.10 mostra come l'ambito più diffuso sia quello della sanità, settore da cui sono partiti il 22% dei precari analizzati, ma che assorbe il 47% degli stabilizzati a distanza di 6 anni. L'analisi per qualifiche mostra che le carriere andate a buon fine siano perlopiù quelle dei tecnici, tra cui assumono un peso di rilievo i Tecnici della salute. Bassa la percentuale di stabilizzati tra coloro che svolgono professioni intellettuali: questo è un dato che potrebbe indicare come figure ad elevata professionalità vengono utilizzate per funzioni altamente specializzate e di breve periodo, per supplire alla mancanza di specifiche competenze nell'organico.

Grafico 6.10
ESITI OCCUPAZIONALI NEL 2015 DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL COMPARTO PUBBLICO NEL 2009
Composizione %



Fonte: elaborazioni IRPET su Sistema Informativo Lavoro

Ulteriori informazioni sulle carriere di ingresso e di precariato nel comparto pubblico sono state ottenute attraverso un altro esercizio sempre svolto grazie all'utilizzo della banca dati SIL. In questo secondo esercizio sono stati selezionati gli assunti con contratto a tempo indeterminato nel comparto pubblico toscano nell'anno 2015, per analizzarne la provenienza in termini di background di carriera, incluse le eventuali esperienze di precariato all'interno della

Pubblica Amministrazione. Concentrando l'attenzione su coloro che provengono da un contratto a termine all'interno del comparto pubblico, emerge chiaramente come il precariato nella Pubblica Amministrazione si caratterizzi contemporaneamente per durate molto lunghe (nel 64% dei casi oltre 3 anni) ma con una buona continuità lavorativa. Infatti oltre il 50% dei precari poi assunti a tempo indeterminato hanno lavorato oltre l'80% del tempo lavorabile dalla prima assunzione a tempo determinato fino alla stabilizzazione.

Tabella 6.11
PERCORSI DI CARRIERA DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO INDETERMINATO NEL 2015 CON UN PASSATO DA PRECARI SOLO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Durata del precariato prima dell'assunzione a tempo indeterminato	Un anno	16%
	1-3 anni	24%
	Oltre 3 anni	61%
Tempo lavorato su tempo lavorabile da prima assunzione nella PA	Meno del 20%	11%
	Tra il 20% e il 39%	11%
	Tra il 40% e il 59%	13%
	Tra il 60% e il 79%	13%
	Tra l'80% e il 99%	27%
	100%	26%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

Considerate le caratteristiche analizzate, si può affermare che oltre una metà del precariato all'interno della Pubblica Amministrazione sembra legato a posizioni di fatto stabili all'interno degli enti e non a attività caratterizzate da temporaneità e eccezionalità. Infatti, il 53% dei lavoratori a tempo determinato assunti nel 2009 nel comparto ha proseguito la sua carriera nei successivi sei anni solo nella Pubblica Amministrazione e il 52% ancora ci lavora nel 2015. L'analisi delle carriere mostra che esiste una certa continuità a livello di crescita professionale, con pochi passaggi tra settori di attività, ma anche tra datori di lavoro differenti. Tuttavia, l'analisi mette in luce come solo 6 precari su 10 sono stati stabilizzati dopo 6 anni, nonostante di fatto la stabilità sia data dalla reiterazione di contratti a termine che garantiscono a oltre la metà dei precari di lavorare almeno 10 mesi l'anno.

In sintesi, nell'ultimo decennio il pubblico impiego ha rappresentato il bacino da cui attingere per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. Si sono quindi succeduti provvedimenti volti a ridurre i volumi e il costo dell'occupazione pubblica, senza tuttavia una revisione organica del sistema. Si sono di fatto accentuate ulteriormente le storiche anomalie di cui da sempre soffre il pubblico impiego nel nostro paese, che ne minano l'efficienza e la produttività, come l'età media elevata, i bassi salari d'ingresso (spesso a compensare basse specializzazioni) e la presenza di un precariato storico per lo più inserito di fatto stabilmente nelle strutture organizzative.

Il Fondo istituito con la Legge di Bilancio 2017 (insieme all'intesa tra Governo e sindacati del 30 novembre 2016) segna per la prima volta un cambio di rotta rispetto ai provvedimenti intervenuti nell'ultimo decennio sia sul fronte delle spese per il personale che su quello delle assunzioni in senso stretto. Alcune simulazioni sui possibili utilizzi del Fondo mostrano che gli interventi possibili potrebbero risultare anche incisivi, a seconda di come le risorse verranno allocate.

Al di là delle diverse simulazioni, l'analisi presentata nel Capitolo evidenzia la necessità di interventi per rinnovare il pubblico impiego, cristallizzato ormai da anni nell'impossibilità di procedere ad assunzioni stabili. In primo luogo, appare evidente come vi sia una componente di precariato che supplisce alla mancanza di nuove posizioni a tempo indeterminato, svolgendo di fatto un ruolo continuativo e indispensabile all'interno degli enti. Queste sono le posizioni che

dovrebbero essere coperte stabilmente negli organici della Pubblica Amministrazione, per evitare di disperdere le competenze e il capitale umano sviluppato e accumulato on-the-job. La presenza di una quota di occupazione flessibile all'interno delle strutture pubbliche non sembra attualmente rivolta, come dovrebbe essere, a garantire maggiore turn over su specifiche professionalità rispondendo più efficacemente alla necessità di particolari competenze temporanee.