

Le novità della Legge di Bilancio 2017

Sintesi

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	5
1.1 L'imposta sul Reddito della Società – l'IRES – e l'Aiuto alla Crescita Economica – l'ACE	5
1.2 Le dimensioni della manovra sulle Società di Capitali in Toscana: la riduzione dell'aliquota IRES, la proroga dei super-ammortamenti e la riduzione dell'aliquota ACE	6
1.3 L'imposta sul reddito d'impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI	7
2. LA PROMOZIONE DELLE IMPRESE E DEI LORO INVESTIMENTI	9
3. ABBANDONO DEL PATTO DI STABILITÀ E INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI	11
4. GLI INTERVENTI PER LE FAMIGLIE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017	12
5. LEGGE DI BILANCIO 2017: EDILIZIA E TERRITORIO	14
6. LE NOVITÀ DELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL PUBBLICO IMPIEGO	16

INTRODUZIONE

La Manovra 2017 si presenta articolata in una quantità di interventi che riguardano le imprese, le famiglie, il territorio, gli enti locali, la pubblica amministrazione e il pubblico impiego. In questa analisi si prendono in considerazione gli aspetti più significativi dal punto di vista delle risorse e, soprattutto, dal punto di vista delle *policies*. Tra le principali priorità emergono le politiche di riordino fiscale e di riduzione della pressione fiscale sulle imprese e le politiche per gli investimenti d'impresa e pubblici. A queste si accompagnano politiche sulle pensioni, interventi per il territorio e politiche urbane; dopo anni di ridimensionamento sono state avanzate proposte di riassetto del pubblico impiego potenzialmente interessanti.

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

L'Imposta sul reddito delle società - IRES: In Italia, le società di capitale che pagano l'IRES sono circa 735 mila e nel complesso generano 33 miliardi di gettito. La manovra 2017 comporta la riduzione dell'aliquota dal 27,5% al 24% su tutte le imprese con esclusione di quelle bancarie e finanziarie, ogni impresa beneficerà, dunque, di una riduzione del prelievo IRES pari al 12,7%.

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 dalle società del paese 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). 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. L'impatto della manovra IRES avrà una **portata media** di **4 mila** euro per impresa. 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 (tenendo conto delle società di capitale e degli enti non commerciali).

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 nel 2011 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 2010. L'agevolazione interessa tanto i soggetti IRPEF che svolgono un'attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria che i soggetti IRES, residenti e non nel paese, ma che vi operano stabilmente.

L'aliquota della agevolazione è fissata al 4,75 per l'esercizio 2016. 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. Questa manovra compensa, in parte, la manovra precedente sull'IRES, anche se va sottolineato il permanere dell'agevolazione per le imprese, pur ridotta negli importi.

Guardando alle sole società di capitale assoggettate al regime IRES, l'aumento di imposta stimato rispetto all'anno di imposta 2013 (ultimo anno disponibili nella banca dati Mef) è nel Paese pari a circa **850** nel 2017¹, che equivale a una riduzione del 2,6% del gettito IRES. In particolare, per la **Toscana** il maggiore gettito equivale a **54 milioni** nel 2017, l'equivalente del 3,3% del prelievo IRES in regione, o meglio a circa **2.800** euro medi annui per ciascuna azienda interessata dallo strumento, contro i **3.200** euro medi annui del paese. Le imprese toscane interessate sono pari al 7,2% di quelle richiedenti ACE nel Paese.

Si riporta il quadro di sintesi delle manovre:

Schema 1 - LE DIMENSIONI DELLA MANOVRA

	Sogg. passivo	Finalità	ITALIA			TOSCANA		
			N. beneficiari	Importo Manovra	Importo medio per beneficiario	N. beneficiari	Importo Manovra	Importo medio per beneficiario
IRES	Reddito Società di Capitali e Enti non commerciali	Riduzione pressione fiscale imprese. Riduzione aliquote da 27,5% a 24%	735mila	3miliardi	4,1mila	54mila (To/IT 7,3%)	152 milioni (To/IT 5%)	2,8mila
ACE	Aiuto alla Crescita Economica e Aumenti di capitale proprio	Equiparazione aumento di capitale proprio e indebitamento. Vengono ridotte le aliquote deducibili su aumenti di capitale proprio da 4,75% a 2,3%.	260mila	847milioni	3.3mila	19mila (To/IT 7,3%)	54 milioni (To/IT 6,4%)	2,8mila

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%

1.2 Le dimensioni della manovra sulle Società di Capitali in Toscana: la riduzione dell'aliquota IRES, la proroga dei super-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).

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. Su molte di queste imprese (43%) si sovrappone la misura correttiva dell'ACE, che in parte ne compensa gli effetti positivi. Il 3% delle imprese godono anche del vantaggio derivante dall'intervento sul superammortamento. Valutando

¹ Occorre specificare che tale ammontare rappresenta l'effetto diretto della manovra 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%.

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)**.

Di seguito si riportano in sintesi le dimensioni delle tre manovre:

Schema 2 - 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%	-145 milioni	-3,3mila	-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%	+69 milioni	+3,7mila	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%	-22 milioni	-15,5mila	-1,7
TOTALE					98 milioni		-7,6

N.B. 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%)

Fonte. Bilanci 2011, 2012, 2013

Più specificatamente, per quanto riguarda l'IRES il minor gettito è pari a circa **145 milioni di euro**. 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.

Per quanto riguarda l'ACE, guardando i dati di bilancio delle società di capitali in Toscana, 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 **19 mila** società di capitali in Toscana (il **43%** di quelle soggette ad IRES).

La **misura del Super Ammortamento** è volta ad incentivare investimenti in beni strumentali nuovi e in veicoli utilizzati esclusivamente come beni strumentali nell'attività d'impresa. I dati storici indicano una riduzione del prelievo IRES di circa **22 milioni di euro (1,7%)** per le società di capitali nel territorio toscano. Le imprese beneficiarie del super ammortamento rappresentano circa il **3,2%** di quelle soggette ad IRES.

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

L'intervento su questa 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, attualmente soggetti alle aliquote IRPEF, dall'altro.

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

I **microdati fiscali** per la Toscana ci consentono di stimare il risparmio di imposta a seguito delle riforma pari a **60 milioni** di euro. 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 **25 mila**, tra queste le **persone fisiche** titolari di partita iva sono circa **9mila**. Di queste ultime il **60% (5mila)**, 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%.

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, mentre nel caso di persone fisiche l'importo è di **15 milioni** di euro e le imprese potranno trarre un beneficio medio di **2.800** euro annuo.

Si riporta il quadro di sintesi delle manovre:

Schema 3 - LE DIMENSIONI DELLA MANOVRA

	Soggetto passivo	Finalità	TOSCANA		
			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 a 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%

Tabella 4 - 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

Persone fisiche titolari di PIVA	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
PERSONE FISICHE	8.742	14.810	1.694
di cui POTENZIALI BENEFICIARI	5.245	14.954	2.851
<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
SOCIETÀ DI PERSONA	25.742	38.413	1.492
di cui POTENZIALI BENEFICIARI	20.592	45.347	2.202
IMPRESE ASSOGGETTABILI A IRI	25.837	60.301	2.334

Fonte: nostre elaborazioni su micro dati Irpet Osservatorio Imprese

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

Schema 5 - 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

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.

Al fine di cogliere alcuni spunti sugli effetti potenziali di tali interventi, 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.

Schema 6 - 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		
Acconcia 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. I principali risultati degli studi valutativi controfattuali italiani riguardanti il credito di imposta, le garanzie e l'autoimprenditorialità sono riportati in Tabella. 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.

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, alienazioni di beni, e fondi strutturali) 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 godranno di spazi finanziari (verrà concesso di spendere risorse) fino a 700 milioni di euro e la misura si ripeterà per tre anni.

In Toscana il 73% dei comuni (calcolati sui bilanci del 2015) dispone di tali risorse e delle relative liquidità in bilancio. 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 pari nel 2015 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 7 - LE RISORSE E GLI SPAZI FINANZIARI PER GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI
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 tos 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

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 tra i quali le risorse comunitarie) 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 delle loro programmazioni triennali.

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 popolazione, lasciando come residuali interventi per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. L'unica misura ulteriore prevista per le famiglie è un contributo un 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.

La legge di bilancio ha, dunque, 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 12.900 euro annui.

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 area. 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.

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.

Tabella 8 - EFFETTI DI GETTITO DELLA MANOVRA E PLATEA DEI BENEFICIARI

	Italia		Toscana	
	Pre	Post	Pre	Post
<i>Modifiche quattordicesima</i>				
Spesa (milioni di 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 (milioni di 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.

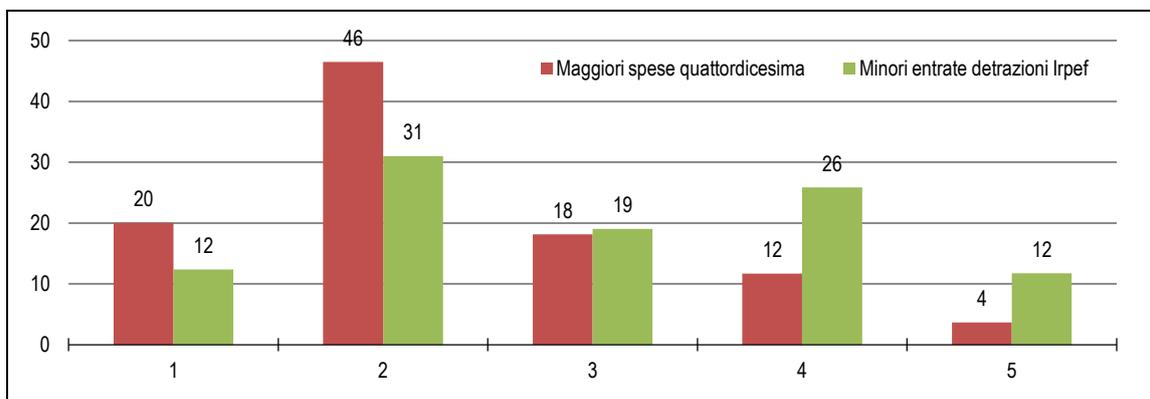
La quattordicesima passa da interessare circa il 16% dei percettori di redditi da pensione a livello nazionale (12% in Toscana) al 26% (19% in Toscana). La platea previgente che comprendeva circa 2,2 milioni di pensionati si estende, in termini assoluti, di circa 1,3 milioni di nuovi beneficiari. Complessivamente, 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.

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 in Toscana. Entrambe le misure sono parametrize, 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 delle 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.

Grafico 9 - DISTRUZIONE % DELLE MAGGIORI SPESE E MINORI ENTRATE PER QUINTI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE EQUIVALENTE. TOSCANA



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, al netto delle altre entrate, 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

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.

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.

Le misure attualmente previste nella Legge di bilancio per il 2017 si compongono di diversi interventi:

- Agevolazioni per il risparmio energetico

La legge di stabilità del 2017 dispone la proroga di un anno della misura della detrazione ai fini Irpef e Ires al 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

Con la Legge di Bilancio del 2017 viene prorogata di un anno la misura della detrazione fiscale 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 per cento 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.

Contributi concessori (oneri di urbanizzazione)

La Commissione Bilancio della Camera ha approvato l'emendamento cosiddetto "salvail suolo", 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.

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.

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*;
- 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.

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 46 milioni 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. 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 al di sotto della media dei Paesi OCSE, con una incidenza del pubblico impiego inferiore al 20% dell'occupazione totale. D'altro canto, I dati di confronto internazionale

mostrano anche come i provvedimenti italiani sul fronte del contenimento del costo e del volume del pubblico impiego siano stati tra i più restrittivi rispetto a 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. Il progressivo invecchiamento del personale, gli squilibri retribuitivi 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.

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)², 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 Fondo 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.

Nella tabella si confrontano i diversi scenari: che tutte le risorse vengano destinate a nuove assunzioni, che tutte vengano destinate ad aumenti salariali, che gli aumenti vengano distribuiti su tutti i dipendenti o che consentano l'aumento mensile di 85 euro di cui si parla in questi giorni. In generale la misura è piuttosto efficace negli importi e indica un preciso cambiamento di rotta. Certamente, se tutte le risorse venissero destinate a nuove assunzioni sarebbe possibile tornare ai livelli di dipendenti pubblici di 4 o 5 anni fa. Se, invece, si volesse mantenere l'obiettivo degli 85 euro, queste risorse basterebbero solo per una parte dei dipendenti. In definitiva, i punti interrogativi riguardo all'effettiva configurazione della manovra sono ancora molti, compresa la possibilità degli enti locali di intervenire con risorse proprie.

Schema 10 - 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

² 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.

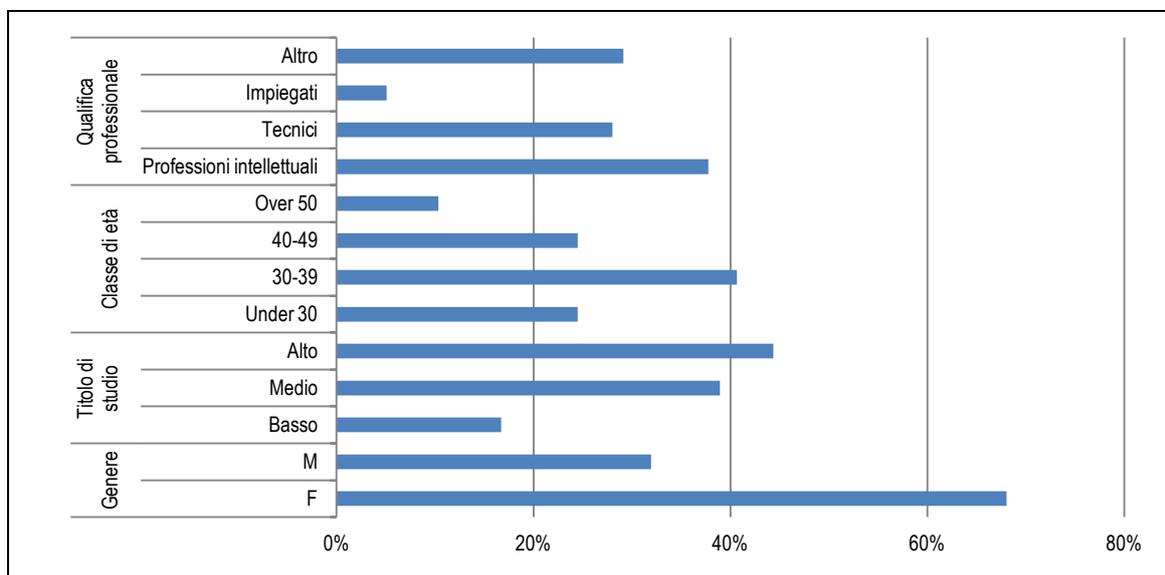
Se gli importi dovessero venire destinati tutti ad aumenti contribuiti, l'aumento medio sarebbe di 76 euro procapite per gli statali e 54 per gli enti locali, pari al 2,8% delle retribuzioni (e all'1,8%). Se volessimo garantire l'aumento medio pari a 85 euro procapite, potrebbe beneficiare di tale aumento il 90% degli addetti (63% degli enti locali). Se si destinassero le risorse completamente a nuove assunzioni, queste consentirebbero di assumere 79mila dipendenti (31mila), pari al 3,9% (2,6%) dei dipendenti attuali.

Gli interventi possibili con le risorse stanziare potrebbero risultare anche incisivi, a secondo 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.

Grafico 11 - ASSUNTI NEL 2009 CON CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO NEL COMPARTO PUBBLICO TOSCANO
Composizione % per caratteristiche selezionate



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro

Dalla analisi dei percorsi di precariato all'interno della PA in Toscana attraverso la banca dati del Sistema Informativo Lavoro (SIL) emergono alcuni fattori di indubbio interesse. A

livello di età, la fascia più rappresentativa 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.

Dai percorsi professionali di queste persone emerge che oltre la 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 (per lo più tecnici legati alla prestazione di servizi primari) 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.

Tabella 12 - 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 Pubblica Amministrazione	52%
di cui:	
<i>Tempo indeterminato</i>	62%
<i>Tempo determinato</i>	34%
<i>Parasubordinato o altro</i>	4%