



**Ripresa economica e
Legge di Bilancio:**
*Quale evoluzione per il contesto
economico e sociale della Toscana?*

Riconoscimenti

Il Rapporto è stato curato congiuntamente da Leonardo Ghezzi e Nicola Sciclone.

Hanno partecipato: Elena Cappellini (§ 3.1 e Box 3.1); Silvia Duranti (Box 3.1 e 3.2); Renato Paniccià (Box 1.1); Tommaso Ferraresi (Box 3.5); Claudia Ferretti (§ 1.2, Box 3.4 e § 3.7); Giuseppe Francesco Gori (Box 3.7); Letizia Ravagli (§ 1.2, § 3.2 e § 3.8); Patrizia Lattarulo (§ 3.6 e § 3.7) e Leonardo Piccini (Box 3.6).

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

Indice

Capitolo 1: Il quadro macroeconomico e la manovra di bilancio	5
1.1 Il quadro macroeconomico	5
Box 1.1: <i>Bilancia commerciale e vincolo energetico</i>	6
1.2 La manovra di bilancio in cifre	9
1.3 L'impatto della manovra sulla crescita	15
1.4 L'evoluzione delle componenti della domanda aggregata	16
Capitolo 2: I conti pubblici in una prospettiva storica	19
2.1 I flussi di finanza pubblica	19
2.2 Lo stock di debito pubblico	23
Capitolo 3: I principali provvedimenti della manovra	27
3.1 La decontribuzione a favore dei giovani	27
Box 3.1: <i>La transizione dei giovani nel mercato del lavoro fra disoccupazione ciclica e strutturale</i>	31
Box 3.2: <i>La Garanzia Giovani: una reale opportunità per i giovani NEET?</i>	33
3.2 Il REI: uno strumento di contrasto alla povertà	35
Box 3.3: <i>Le misure a favore delle famiglie negli anni di crisi</i>	38
3.3 Le misure di contrasto all'evasione fiscale	39
3.4 Le misure per le imprese	41
Box 3.4: <i>Gli effetti dell'introduzione dell'IRI</i>	42
Box 3.5: <i>Le imprese e la crisi economica</i>	44
3.5 Le misure per il pubblico impiego	46
3.6 Le misure per gli investimenti	50
Box 3.6: <i>Gli investimenti infrastrutturali in Toscana</i>	51
Box 3.7: <i>Il codice degli appalti pubblici</i>	53
3.7 Le misure per la finanza locale	55
Box 3.8: <i>La finanza locale negli anni della crisi</i>	57
3.8 Le misure per la sanità	59
Box 3.9: <i>La sostenibilità del mutualismo integrativo</i>	60

Capitolo 1: Il quadro macroeconomico e la manovra di bilancio

1.1 Il quadro macroeconomico

1.

Nel 2017 l'Italia ha sperimentato un tasso di crescita dell'economia maggiormente in linea con quello degli altri partner europei, anche se tuttora il paese continua a muoversi ad un ritmo che è al di sotto della media UE. L'economia toscana negli ultimi trimestri si è allineata al rendimento nazionale confermando le attese formulate in corso d'anno per un rafforzamento del ciclo congiunturale. A differenza di quanto accaduto spesso nel decennio passato, quindi, il 2017 è stato un momento in cui le attese per un consolidamento della ripresa si sono in gran parte realizzate. Volgendo l'attenzione al futuro, il prossimo triennio dovrebbe beneficiare di un consolidamento del ritmo di crescita degli scambi internazionali che, se confermato, garantirà quantomeno nel breve periodo uno stimolo positivo per la Toscana e, più in generale per il paese. È in virtù di queste premesse che il tasso di crescita si stabilizzerà su valori superiori all'1%. Nonostante questi risultati positivi non possiamo fare a meno di sottolineare alcuni aspetti che rischiano di indebolire le nostre aspettative: da un lato, il contesto internazionale sembra particolarmente incerto in questi mesi e, stando alle posizioni ufficiali dei principali governi, una guerra commerciale potrebbe scatenarsi all'orizzonte; dall'altro lato, anche in assenza di tale evoluzione, sicuramente negativa per la dinamica degli scambi internazionali, il ritmo di crescita tenderà progressivamente ad attenuarsi nei prossimi 24-36 mesi, segno di un contesto globale che non ha ancora risolto alcuni dei suoi problemi strutturali.

2.

Come ricordato in precedenza i rischi pesano non poco nel determinare un ampio grado di incertezza sui risultati dei modelli economici utilizzati da IRPET. In ogni caso, le attese per l'immediato futuro incorporano ancora oggi alcuni elementi che favoriscono, quantomeno in un orizzonte di breve periodo, un certo grado di ottimismo: negli Usa, ad esempio, la fiducia dei consumatori americani è stimolata dalla amministrazione Trump attraverso la promessa di tagli alle imposte che dovrebbe portare, secondo i repubblicani, ad un incremento dei consumi delle famiglie e in parte ad un rilancio degli investimenti. Più in generale, nel complesso dei paesi maggiormente sviluppati, il vero stimolo alla crescita deriva dalla consistente ripresa degli investimenti che, stando alle attese, dovrebbe confermarsi per tutto l'arco temporale preso in considerazione. Se tutto questo si realizzerà, l'impulso si dovrebbe riflettere in una nuova accelerazione del GDP globale e del commercio mondiale che dovrebbero così aumentare i ritmi di espansione rispetto a quanto osservato nel 2017.

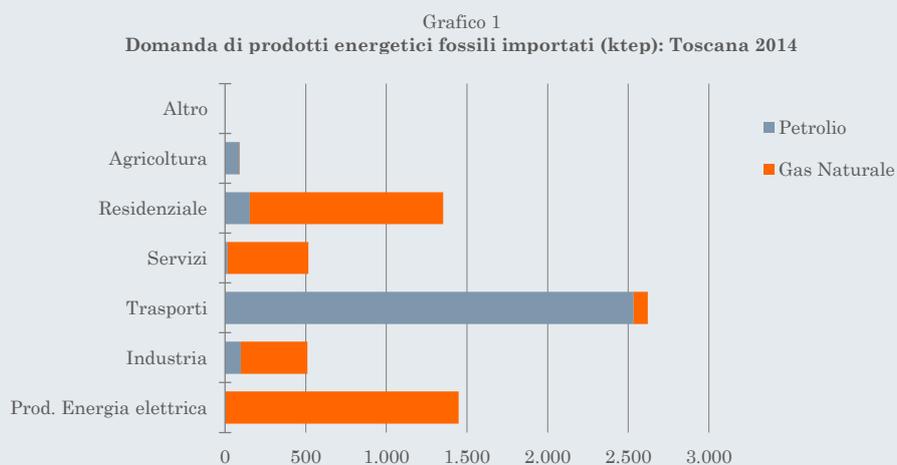
3.

Come sottolineato in precedenza, però, rimangono elementi di rischio per l'economia internazionale che vanno al di là di quelli geopolitici sopra evocati. Innanzitutto, un fattore di rischio può emergere da una dinamica più pronunciata delle attese per i prezzi delle materie prime (non solo petrolio e gas), visto che negli ultimi mesi queste ultime hanno subito un rapido incremento. Un'eventuale sorpresa inflazionistica potrebbe alterare il quadro esogeno ripercuotendosi sulla dinamica italiana, in primis, attraverso un maggior livello dei prezzi all'import, ma poi anche attraverso una dinamica della domanda aggregata mondiale più contenuta di quanto ipotizzato.

Box 1.1: Bilancia commerciale e vincolo energetico

Il deficit energetico costituisce una significativa perdita per la bilancia commerciale del paese e della Toscana. Dal bilancio energetico regionale del 2014, l'ultimo attualmente disponibile, è possibile calcolare in circa 2.9 miliardi di euro il fabbisogno netto di prodotti fossili primari (petrolio greggio, gas naturale e carbone) richiesto dalla domanda interna regionale e coperto da importazioni. A ciò occorre aggiungere l'importazione di energia elettrica dalle altre regioni, 291 milioni di euro nel 2014, che ha portato il deficit energetico primario ed elettrico a 3,2 miliardi di euro. Se per i combustibili primari fossili, a differenza del resto Italia, la copertura estera del fabbisogno è pressoché totale, per quanto riguarda l'energia elettrica, nonostante la disponibilità significativa ed esclusiva (per l'Italia) di una fonte rinnovabile come il geotermico, l'importazione ha coperto il 30% della domanda interna regionale. L'import energetico primario ed elettrico generato dalla domanda interna, costituisce un vincolo significativo: per i conti economici e la crescita regionale. Esso ha inciso nel 2014 per circa 11% sull'import estero e il 5% su quello totale. In termini comparativi può essere utile osservare che il fabbisogno primario netto energetico generato dalla domanda interna ed importato, è stato maggiore dell'avanzo della bilancia turistica internazionale (2,8 miliardi). La Toscana, pur registrando una intensità energetica più bassa rispetto alla media italiana e disponendo di una importante fonte rinnovabile, ha registrato una incidenza relativa dell'import energetico primario, in linea con la media nazionale.

Il grafico successivo mostra la destinazione dei prodotti energetici primari importati per tipologia di utilizzo.



Fonte: nostra elaborazione Bilanci Energetici Regionali (RAEE 2017)

Esiste poi un secondo elemento di rischio specifico legato alla gestione delle tempistiche di uscita dalla fase di politiche monetarie espansive adottate negli ultimi anni. La Federal Reserve ha progressivamente innalzato i tassi di riferimento e la BCE ha iniziato un percorso di allentamento del “Quantitative Easing”, anche se in modo meno marcato di quanto fatto oltre Oceano, riducendo l’ammontare di acquisti di titoli (passati dai 60 miliardi di euro mensili ai 30 attuali). È evidente che eventuali turbolenze sui mercati finanziari sarebbero un elemento di freno allo sviluppo di medio termine per un paese come l’Italia, fortemente esposto per l’ammontare di debito pubblico e quindi molto condizionato da oscillazioni nei tassi di interesse e dall’eventuale incremento dei premi per il rischio.

4.

Nello specifico, considerando le prospettive positive richiamate e al tempo stesso tenendo conto anche dei rischi insiti in tali processi globali, il contesto esogeno che si è preso a riferimento per proiettare l’economia toscana nel prossimo biennio 2018-2019 incorpora una crescita degli Stati Uniti attorno al 2,9% nel 2018, ritmo questo che dovrebbe attenuarsi al 2,7% nel 2019; l’area euro, avrà un andamento meno pronunciato e, infatti, si prevede una crescita tra il 2,4% (2018) e il 2,0% dell’anno successivo. Nel complesso, quindi, le economie sviluppate dovrebbero assestarsi su un aumento della produzione di poco superiore al 2,0% con una flessione nell’ultima parte del biennio considerato. Le economie emergenti dovrebbero espandersi del 4,9% nel 2018 per poi accelerare progressivamente fino al +5,1% nel 2019; questo avverrà nonostante il rallentamento dell’economia cinese che planerà verso una crescita del 6,4% nel 2019. Il commercio di beni e servizi su scala mondiale dovrebbe crescere ad un ritmo del 5,1% in termini reali nel primo anno di previsione per poi rallentare leggermente al +4,7% nel secondo anno di previsione.

5.

Per quanto riguarda i tassi di interesse ci si aspetta che il biennio 2018-2019 sia caratterizzato da un livello leggermente più alto di quanto osservato nell’ultimo periodo, il che dovrebbe continuare a garantire la possibilità di emettere titoli del debito pubblico con cedole meno onerose di quelle mediamente pagate nel passato anche se non più così convenienti come è accaduto nei due anni scorsi; a crescere saranno soprattutto i tassi americani e questo continuerà ad attrarre capitali dall’altro lato dell’Oceano con conseguenze sul tasso di cambio. Per quest’ultima variabile si è assunta l’ipotesi di un rapporto tra euro e dollaro di poco inferiore a 1,20 per tutto il periodo di simulazione. Il prezzo del petrolio dovrebbe stabilizzarsi attorno ai 60 dollari al barile per i prossimi due anni e, anche in relazione a questo, al di là dei rischi inflazionistici legati alle materie prime, si è introdotta l’ipotesi che l’inflazione su scala mondiale si mantenga attorno ai due punti percentuali di crescita. Per il biennio 18-19 ci si aspetta, infine, che i consumi dei turisti stranieri in ingresso in Toscana crescano in linea con il passato ad un ritmo attorno al 3%.

6.

Considerando le principali variabili esogene di carattere nazionale, si è ipotizzato, in coerenza con i documenti e le informazioni a disposizione, che anche per il prossimo biennio la spesa pubblica non subirà grandi stravolgimenti in termini complessivi rispetto alle attese già

formulate nell'autunno scorso. Abbiamo fatto così due ipotesi di lavoro: la prima, che sarà incorporata in una previsione tendenziale, mantiene una crescita della spesa per consumi pubblici dello 0,2% nel 2018 e dello 0,7% nell'anno successivo; una seconda, incorporerà i saldi della manovra 2018 e rispetto alla prima ipotesi di cui sopra, a cambiare sarà la composizione interna delle voci di spesa pubblica che, nel complesso, porteranno ad un saldo tra maggiori entrate e minori uscite da un lato, e maggiori spese o minori entrate dall'altro, quantificato in circa 10 miliardi l'anno nei due anni di previsione. Sulla base di questa seconda ipotesi si è effettuata quindi una previsione programmatica dell'economia italiana e di quella toscana da confrontare con quella tendenziale per avere un'indicazione di impatto dell'intervento.

Tabella 2
Variabili esogene per la previsione 2018-2019
 Tassi variazione % (*livelli nei casi segnalati)

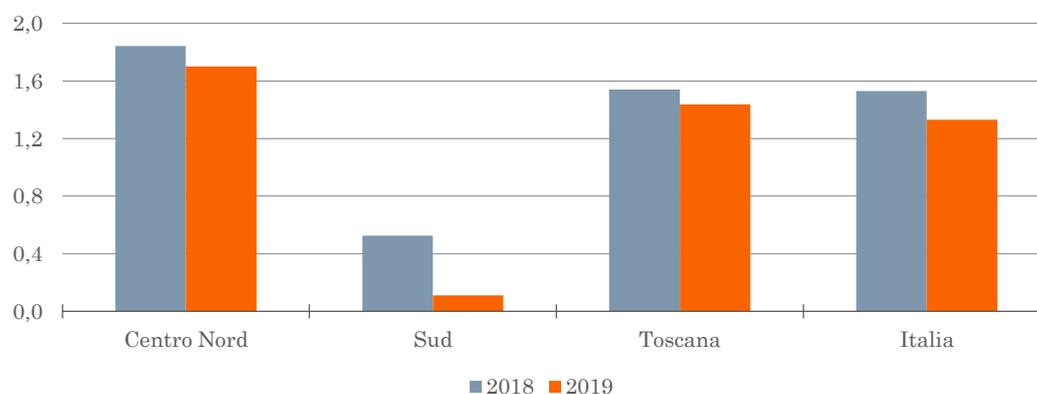
	2018	2019
Cambio Euro-Dollaro*	1,18	1,20
Commercio mondiale	5,1%	4,7%
Importazioni UE	4,2%	4,2%
Tasso di partecipazione - Nord	0,2%	0,5%
Tasso di partecipazione - Sud	0,1%	0,5%
Tasso di partecipazione - Toscana	0,2%	0,5%
Prezzi delle abitazioni	0,0%	1,0%
Prezzi all'import	1,1%	1,6%
Spesa per consumi pubblici	0,2%	0,7%
Popolazione - Centro Nord	0,5%	0,5%
Popolazione - Sud	-0,1%	-0,1%
Popolazione - Toscana	0,4%	0,4%
Tasso sui BOT*	0,2	0,5

Fonte: elaborazioni IRPET su dati IMF, WTO, MEF

7.

Dato questo quadro di riferimento, la fase di ripresa osservata recentemente per l'economia regionale continuerà anche nel prossimo biennio visto che, stando alle nostre previsioni tendenziali, il 2018 per la Toscana dovrebbe portare ad una accelerazione del ritmo di crescita del PIL (+1,5% rispetto al 2017). Nello stesso momento l'Italia nel suo complesso mostrerà anch'essa un'espansione dell'attività che secondo il nostro modello si assesterà al +1,5%, in linea con le previsioni del Fondo Monetario Internazionale. Si tratta di indicazioni sicuramente confortanti anche se rimane un differenziale negativo rispetto alla media dei paesi UE che è stimabile in quasi un punto percentuale. Nel complesso, a nostro avviso, continua a valere il giudizio di un ritmo di espansione eccessivamente timido per l'economia italiana che prefigura un lento recupero rispetto al terreno perso negli anni di recessione. Il giudizio non completamente positivo su ciò che attende l'economia regionale e, nel complesso quella italiana, è legato anche alla dinamica che prevediamo per il 2019: le previsioni basate sugli scenari esterni descritti in precedenza suggeriscono un rallentamento di questa dinamica che dovrebbe portare il PIL italiano a crescere dell'1,3% (secondo il FMI la frenata potrebbe essere più brusca portando al +1,1% la crescita del 2019).

Grafico 3
Tasso di variazione del PIL – Scenario tendenziale
 Variazioni % a prezzi costanti



Fonte: elaborazioni modello econometrico IRPET

1.2 La manovra di bilancio in cifre

8.

In questo contesto si inserisce la manovra di finanza pubblica licenziata con il Disegno di Legge di Bilancio 2018. Essa si caratterizza per una moderata intonazione espansiva, volta a sostenere il ciclo economico. Rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente essa determina nel 2018 un maggiore indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari – in valore assoluto – a poco meno di 11 miliardi di euro, che corrispondono a 6 decimi di punti percentuali di prodotto interno lordo.

9.

Nell'arco del triennio, 2018-2020, i toni espansivi della manovra si stemperano fino a determinare nel 2020 un peggioramento dell'indebitamento netto non superiore a 1 decimo di punti percentuali di PIL. Il percorso programmatico di rientro dei conti pubblici subisce pertanto un ulteriore rallentamento rispetto a quanto indicato nel Documento di Economia e Finanza di aprile 2017, secondo il quale era già previsto che nel 2018 l'indebitamento netto sarebbe stato di un decimo di punto percentuale di PIL più elevato rispetto al quadro tendenziale fornito alla Commissione Europea. L'obiettivo di un indebitamento netto nullo è stato quindi rinviato di un biennio così da favorire, negli auspici del Governo, il consolidamento di una ripresa che, seppur in atto, manifesta sintomi di debolezza.

10.

A determinare il carattere espansivo della manovra non è tanto l'aumento delle uscite¹, che nel 2018 ammonta a meno di 2 miliardi di euro, quanto la flessione delle entrate² che invece è più

¹ Con tale dizione si intende il saldo fra le voci di spesa in aumento e quelle in riduzione.

² In questo caso il saldo fra voci che aumentano ed altre che diminuiscono riguarda le entrate.

consistente e vale circa 9 miliardi di euro. Gli interventi espansivi, pertanto, sono determinati in modo prevalente (85%) dalla riduzione dei prelievi. Il principale contributo a tale riduzione è fornito dalla eliminazione della clausola di salvaguardia relativa all’IVA e alle accise (16 miliardi di euro), compensata in parte da un aumento di prelievo in altri settori. La sterilizzazione dell’aumento dell’IVA è complessivamente la voce principale della manovra.

Tabella 4
La manovra per il triennio 2018-2020
 Variazioni % a prezzi costanti

	2018	2019	2020
Coperture (a)	16.925,2	11.408,8	12.129,2
<i>Maggiori entrate</i>	11.713,5	9.550,9	8.347,3
<i>Minori uscite</i>	5.211,7	1.857,9	3.781,9
Impieghi (b)	27.861,4	22.988,7	14.751,0
<i>Minori entrate</i>	21.065,6	14.231,6	6.767,5
<i>Maggiori spese</i>	6.795,8	8.757,1	7.983,5
Indebitamento netto (a-b)	-10.936,2	-11.579,9	-2.621,8
<i>In % del PIL</i>	-0,6%	-0,6%	-0,1%
Entrate nette (a)	-9.352,1	-4.680,7	1.579,8
Uscite nette (b)	1.584,1	6.899,2	4.201,6

11.

Gli altri interventi toccano tutti punti molto importanti ai fini del sostegno della ripresa e di una sua equa distribuzione, ma ciascuno di essi – oltre che tutti insieme – sono non molto incisivi nella loro dimensione. A favore dell’occupazione si segnalano gli sgravi contributivi per i giovani, che consistono in una riduzione (fino ad un massimo di 3mila euro) dei contributi a carico del datore di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato a tutele crescenti (382 milioni nel 2018, 1 miliardo nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020). Al rilancio degli investimenti privati – sempre con riferimento alle imprese – è finalizzata la proroga della legislazione relativa ai cosiddetti iper e superammortamenti (903 milioni di euro nel 2019, 1,7 miliardi nel 2020). Il finanziamento degli investimenti pubblici, articolato in varie voci, ammonta a 800 milioni di euro nel 2018, 1,6 miliardi nel 2019 e 2,2 miliardi nel 2020. Diversamente, il sostegno dei consumi è perseguito attraverso gli aumenti previsti per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego (1,6 miliardi di euro dal 2018) e lo stanziamento di risorse per nuove assunzioni (484 milioni di euro nel 2018, 612 milioni nel 2019 e 670 milioni nel 2020). Infine, alla lotta alla povertà è destinato l’incremento del fondo volto al rafforzamento del reddito di inclusione (300 milioni nel 2018, 700 milioni nel 2019, 900 milioni nel 2020).

Tabella 5
La manovra in dettaglio per il triennio 2018/2020

	2018	2019	2020
ENTRATE NETTE (Aumento entrate-Riduzione entrate)	-9.352,0	-4.681,0	1.580,0
Clausola salvaguardia IVA	-15.743,0	-6.415,1	
Differimento entrata in vigore IRI	1.986,0	-750,0	23,0
Versamento imposta assicurazioni	480,0		480,0
Rivalutazione valori partecipazioni non negoziate e terreni	333,0	175,0	175,0
Tassazione uniforme redditi da partecipazione qualificate realizzate da PF al di fuori dell'esercizio attività di impresa Imposta sostitutiva	253,0	10,0	-11,0
Proroga superammortamento beni strumentali alto contenuto tecnologico + software		-487,0	-952,0
Proroga iperammortamento al 130% beni strumentali esclusi i veicoli		-416,0	-760,0
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazioni verde	36,0	-588,0	-898,0
Detrazioni trasporto pubblico	3,9	98,3	58,1
Fatturazione elettronica obbligatoria	202,0	1.690,0	2.351,0
Contrasto frodi settori oli minerali	271,0	434,0	387,0
Limiti per compensazione automatica riduzione 2.500 euro	239,0	239,0	239,0
Riduzione soglia pagamento PA 5.000	145,0	175,0	175,0
Esonero contributivo previdenziale assunzioni tempo indeterminato	-382,0	-1.038,0	-1.507,0
Riammissione con rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi	452,0	131,0	-18,0
Cedolare secca per alloggi a camera calmierato	-126,0	-133,0	-7,0
Proroga concessioni relative a lotterie istantanee, scommesse e bingo	120,0	151,0	151,0
Effetti riflessi rinnovi contrattuali e nuove assunzioni	1.025,0	1.085,2	1.129,6
Altro	1.353,1	957,6	564,3
USCITE NETTE (Aumento Uscite-Riduzione uscite)	1.584,0	6.899,0	4.202,0
Fondo a favore contratti PA	1.650,0	1.650,0	1.650,0
Nuove assunzioni	484,0	612,0	670,0
Incremento fondo per esigenze indifferibili	250,0	330,0	330,0
Incremento fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	200,0		
Misure per il Sud Credito Imposta per acquisizione beni strumentali	200,0	100,0	
Credito di imposta spese di formazione		250,0	
Incremento fondo lotta alla povertà e esclusione sociale	300,0	700,0	900,0
Sterilizzazione rinnovo contratti bonus 80 euro	211,0	211,0	211,0
Fondo politiche per la famiglia	100,0	100,0	100,0
Rifinanziamenti bonus cultura	290,0	290,0	
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e lo sviluppo del paese	170,0	1.140,0	1.370,0
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del Patto Nazionale incentivato	70,0	122,0	351,0
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle RSO e fondo autonomie speciali	254,0	60,0	60,0
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni	412,0	160,0	160,0
Contributo a favore di Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza	11,0	62,0	154,0
Scuole belle LSU	192,0	96,0	0,0
Definanziamenti e riprogrammazione Ministeri e FS	-4.320,0	-1.394,0	-3.253,0
Altri rifinanziamenti (missioni internaz., fondo assunzioni centrali, forestali Calabria. Promozione made in Italy)	1.405,0	1.527,0	416,0
Altro	-295,0	883,0	1.083,0
INDEBITAMENTO	-10.936,0	-11.580,0	-2.622,0

12.

Guardando alle risorse, le coperture sono assicurate nel 2018 soprattutto dal differimento dell'entrata in vigore dell'IRI e, nel 2019, dal gettito atteso per il contrasto all'evasione dovuto all'introduzione della fatturazione elettronica nell'ambito dei rapporti fra privati; dal lato delle minori uscite, il principale contributo consiste in una contrazione dei trasferimenti ai Ministeri e alle Ferrovie dello Stato.

13.

A beneficiare maggiormente dalla manovra sono le famiglie che riceveranno, sotto forma di minori imposte (7,8 miliardi) o di maggiori trasferimenti o redditi (3 miliardi), circa 11 miliardi di euro nel 2018; anche le imprese, sebbene in misura inferiore, saranno beneficiarie nette delle misure previste nella legge di bilancio (3,4 miliardi di euro, prevalentemente per effetto di minori oneri contributivi e del mancato aumento dell'IVA), mentre l'onere della copertura delle risorse spetta in massima parte alla pubblica amministrazione (3,2 miliardi a causa soprattutto di minori trasferimenti).

Tabella 6
Le risorse movimentate in entrata ed uscita per settore istituzionale. Italia

	Entrate nette	Uscite nette	Saldo
2018			
Famiglie	-7.804	3.285	11.089
Imprese	-2.983	400	3.383
PA	83	-3.211	-3.294
Non attribuibile	1.352	1.110	-243
TOTALE	-9.352	1.584	10.936
2019			
Famiglie	-2.230	3.893	6.123
Imprese	-3.557	350	3.907
PA	151	246	95
Non attribuibile	956	2.410	1.454
TOTALE	-4.681	6.899	11.580
2020			
Famiglie	2.606	3.861	1.255
Imprese	-1.766	0	1.766
PA	177	-1.158	-1.335
Non attribuibile	562	1.499	937
TOTALE	1.580	4.202	2.622

14.

Tutti questi provvedimenti, come altri ancora inclusi nella manovra, mirano a rafforzare la fase espansiva: presi singolarmente essi agiscono a vantaggio della crescita (o tramite un aumento indotto dei consumi, o degli investimenti o delle occasioni di lavoro); ma correttamente la manovra di bilancio affianca all'obiettivo della ripresa la necessaria attenzione per il tema della equità. Le risorse movimentate sono però complessivamente insufficienti a modificare significativamente tanto il percorso di crescita del paese quanto le dinamiche relative alla disuguaglianza fra famiglie, individui e territori. L'impatto della manovra sulla crescita del PIL è, come vedremo, complessivamente trascurabile e, da un punto di vista distributivo, sebbene agisca nella direzione di contrastare l'impovertimento, non appare sufficiente a risolvere le difficoltà economiche delle famiglie.

15.

In conclusione, gli interventi compresi nella manovra procedono nella giusta direzione, ma consentono di percorrere un tratto di strada ancora troppo breve rispetto al traguardo finale rappresentato da un tasso di crescita e da una distribuzione di risorse funzionali a sanare i costi economici e sociali subiti nella recessione.

Tabella 7
Le risorse movimentate in entrata ed uscita per settore istituzionale. Toscana

	2018				2019				2020			
	Fam	Impr	Pa	Tot	Fam	Impr	Pa	Tot	Fam	Impr	Pa	Tot
ENTRATE NETTE (AUMENTO ENTRATE-RIDUZIONE ENTRATE)												
Clausola salvaguardia IVA	-689	-362	-4	-1.056	-281	-148	-2	-431				
Differimento entrata in vigore IRI		136		136		-51		-51		2		2
Versamento imposta assicurazioni	32			32					32			32
Rivalutazione valori partecipazioni non negoziate e terreni	27			27	14			14	14			14
Tassazione uniforme redditi da partecipazione qualificate realizzate da PF al di fuori dell'esercizio attività di impresa Imposta sostitutiva	21			21	1			1	-1			-1
Proroga superammortamento beni strumentali alto contenuto tecnologico + software						-32		-32		-62		-62
Proroga iperammortamento al 130% beni strumentali esclusi i veicoli						-27		-27		-49		-49
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazioni verde	3			3	-43			-43	-66			-66
Detrazioni trasporto pubblico	0			0	6			6	4			4
Fatturazione elettronica obbligatoria	9	3	0	12	73	28	0	101	102	39	0	141
Contrasto frodi settori oli minerali		19		19		31		31		28		28
Limiti per compensazione automatica riduzione 2.500 euro		15		15		15		15		15		15
Riduzione soglia pagamento PA 5.000			9	9			11	11			11	11
Esonero contributivo previdenziale assunzioni tempo indeterminato		-43		-43		-108		-108		-152		-152
Riammissione con rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi	22	8	0	30	6	2	0	9	-1	0	0	-1
Cedolare secca per alloggi a camera calmierato	-12			-12	-13			-13	-1			-1
Proroga concessioni relative a lotterie istantanee, scommesse e bingo		7		7		9		9		9		9
Effetti riflessi rinnovi contrattuali e nuove assunzioni	58			58	61			61	64			64
Totale voci considerate e attribuite a Fam/Impr/PA	-531	-215	5	-742	-176	-280	9	-447	147	-170	11	-13
Altro				90				64				38
Totale entrate nette				-652				-383				25

	2018				2019				2020			
	Fam	Impr	Pa	Tot	Fam	Impr	Pa	Tot	Fam	Impr	Pa	Tot
USCITE NETTE (AUMENTO USCITE-RIDUZIONE USCITE)												
Fondo a favore contratti PA	93			93	93			93	93			93
Nuove assunzioni	27			27	34			34	38			38
Incremento fondo per esigenze indifferibili	15			15	20			20	20			20
Incremento fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)		15		15								
Misure per il Sud Credito Imposta per acquisizione beni strumentali												
Credito di imposta spese di formazione						17		17				
Incremento fondo lotta alla povertà e esclusione sociale	19			19	45			45	58			58
Sterilizzazione rinnovo contratti bonus 80 euro	16			16	16			16	16			16
Fondo politiche per la famiglia	7			7				7	7			7
Rifinanziamenti bonus cultura	16			16	16			16				
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e lo sviluppo del paese			11	11			75	75			91	91
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del Patto Nazionale incentivato			5	5			9	9			27	27
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle RSO e fondo autonomie speciali			13	13			3	3			3	3
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni			31	31			12	12			12	12
Contributo a favore di Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza			1	1			5	5			11	11
Scuole belle LSU			11	11			5	5			0	0
Definanziamenti e riprogrammazione Ministeri e FS			-243	-243			-78	-78			-183	-183
Totale voci considerate e attribuite a Fam/Impr/PA	193	15	-171	37	224	17	31	279	231	0	-39	192
Altri rifinanziamenti (missioni internaz., fondo assunzioni centrali, forestali Calabria, Promozione Made in Italy)				79				86				23
Altro				-17				50				61
Totale uscite nette				100				415				276
INDEBITAMENTO				-752				-797				-251

16.

La regionalizzazione delle voci nette in entrata ed uscita dal bilancio statale disciplinate dalla manovra prevede per il 2018 maggiori risorse per l'economia toscana quantificabili in circa 752 milioni di euro. Tale cifra è la somma di 652 milioni che saranno ottenuti per effetto di minori entrate versate da residenti e imprese toscane nelle casse dello Stato e 100 milioni derivanti da maggiori uscite che la PA sosterrà sul territorio regionale. Le minori entrate vanno soprattutto a beneficio delle famiglie che dalla sterilizzazione della clausola di salvaguardia riceverebbero, ceteris paribus, un beneficio medio annuo di circa 417 euro. Le famiglie restano le principali beneficiarie anche delle maggiori spese per effetto della voce legata ai rinnovi contrattuali dei dipendenti della Pubblica Amministrazione. Come in Italia, anche in Toscana, la Pubblica Amministrazione che opera nel territorio regionale vede ridursi le risorse disponibili per effetto della manovra. Complessivamente le risorse immesse nella nostra regione valgono 7 decimi di punti percentuali del prodotto interno lordo toscano, tanto nel 2018 quanto nel 2019, mentre non sopravanzano i 2 decimi di punti percentuali nel 2020.

1.3 L'impatto della manovra sulla crescita**17.**

Vista la dimensione assoluta della manovra, caratterizzata essenzialmente dalla disattivazione dell'aumento dell'IVA, le conseguenze in termini di accelerazione del PIL sono modeste: nello specifico si stima che la crescita del 2018 aumenti di uno 0,1% passando dal +1,5% indicato in precedenza all'1,6%. Ovviamente lo stimolo passerà attraverso i consumi delle famiglie, che risponderanno al mancato aumento dell'IVA con una dinamica più accentuata di quanto non si sarebbe previsto in termini tendenziali, ma stando alle nostre simulazioni l'impatto sui prezzi al consumo dell'eventuale innesco dell'aumento IVA sarebbe stato limitato (nell'ordine di 0,2/0,3 punti percentuali di inflazione) e, considerando anche il livello contenuto della dinamica dei prezzi, questo avrebbe inciso solo in misura contenuta sulla domanda delle famiglie. Stimiamo mediamente un impatto negativo sul ritmo di crescita dei consumi degli individui attorno allo 0,1% (per la Toscana, ad esempio, la crescita delle spese delle famiglie per il 2018 sarebbe passata dal +0,9% al +0,8% nel caso di un aumento dell'IVA). C'è poi da considerare che in parte questo impulso positivo che deriverà dal mancato aumento IVA sarà disperso all'esterno dei confini nazionali per effetto di maggiori importazioni. In questo bilanciamento di effetti contrapposti la regione manterrà sostanzialmente lo stesso profilo di crescita descritto dalle previsioni tendenziali (con un impatto positivo sul ritmo di crescita del PIL dovuto al disinnesco della clausola di salvaguardia che sarà inferiore allo 0,1%).

Tabella 8
Conto Risorse e Impieghi 2018-2019. Previsioni programmatiche
 Tassi variazione % e *peso sul PIL

	Centro Nord		Sud	
	2018	2019	2018	2019
Spesa per consumi delle famiglie	1,3	1,3	0,5	0,4
Spesa per consumi pubblici	0,2	-0,3	0,2	-0,3
Spesa per investimenti	4,5	4,8	2,0	1,4
PIL	1,9	1,7	0,6	0,1
Saldo Commerciale*	8,5%	8,4%	-17,1%	-17,6%

	Toscana		Italia	
	2018	2019	2018	2019
Spesa per consumi delle famiglie	0,9	0,8	1,1	1,0
Spesa per consumi pubblici	0,2	-0,3	0,2	-0,3
Spesa per investimenti	2,4	1,5	3,8	3,9
PIL	1,6	1,4	1,6	1,3
Saldo Commerciale*	5,8%	6,4%	2,6%	2,6%

Fonte: stime IRPET

1.4 L'evoluzione delle componenti della domanda aggregata

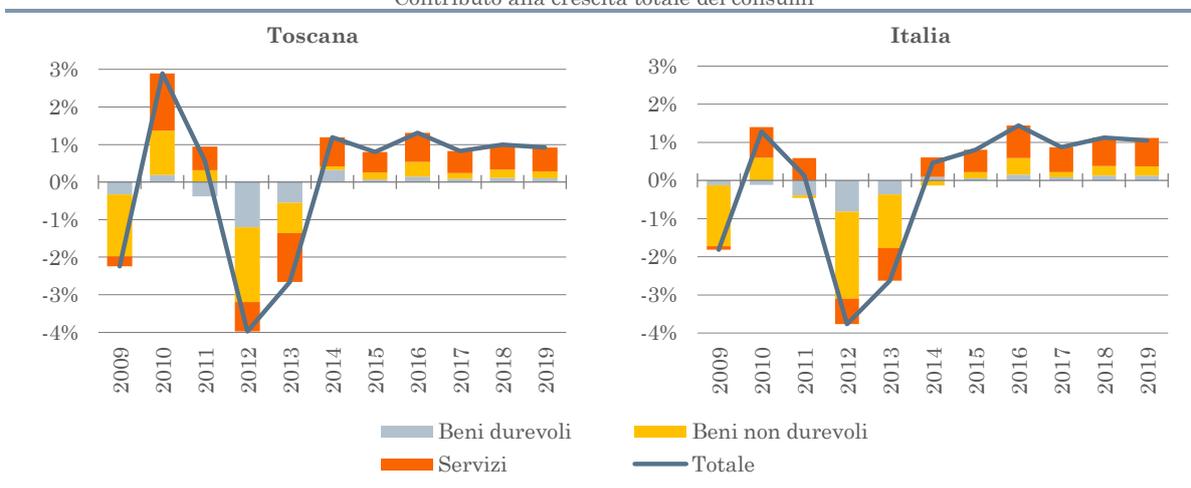
18.

Dopo aver descritto la dinamica complessiva della regione entriamo nel dettaglio delle varie componenti della domanda aggregata. La crescita dell'economia che nell'anno in corso caratterizzerà la Toscana sarà il frutto di una ripresa dei consumi delle famiglie che cresceranno secondo le stime IRPET dello 0,9% rispetto all'anno precedente. Si tratta di un risultato in linea, anche se inferiore, a quanto si prevede a livello nazionale (per l'Italia si prevede una crescita dei consumi delle famiglie attorno all'1,1%). Questo risultato è sicuramente condizionato positivamente dall'evoluzione del mercato del lavoro che, seppur ad un passo non particolarmente rapido, sarà in grado nei prossimi mesi di riassorbire parte di quei disoccupati che negli ultimi anni il sistema produttivo aveva prodotto. A livello nazionale prevediamo una riduzione del tasso di disoccupazione dall'11,2% del 2017 al 10,5% del 2018. A livello regionale la direzione sarà analoga con una contrazione della disoccupazione dall'8,5% dell'ultimo anno al 7,7% dell'anno in corso. Questo progressivo miglioramento dovrebbe manifestarsi anche nel 2019, anno per il quale le stime ci indicano l'abbattimento della soglia del 10% per l'Italia (disoccupazione nazionale al 9,9% nel 2019) e un ulteriore riassorbimento anche a livello regionale che dovrebbe portarsi sul 7,3% di disoccupazione a fine 2019. Il buon andamento del mercato del lavoro si rifletterà su una dinamica più accentuata del reddito disponibile delle famiglie che nel biennio prossimo crescerà del 3,0% in termini nominali; risultato del tutto analogo sarà osservato per la regione. Considerando che i prezzi al consumo torneranno a crescere ad un ritmo più sostenuto di quanto fatto nel recente passato parte di questo aumento sarà assorbito da una ripresa dell'inflazione. Nello specifico ci si attende una crescita dei prezzi del 2,0% nel 2018 e del 2,2% nell'anno successivo. Questo significa che in termini reali il potere d'acquisto crescerà solo 0,8%-1,0%. Una dinamica in linea con la spesa delle famiglie che quindi lasceranno sostanzialmente inalterate le loro propensioni al consumo.

19.

Guardando alla composizione dei consumi delle famiglie ciò che emerge dalle previsioni è un contributo alla crescita delle spese derivante soprattutto dall'acquisto di servizi da parte della popolazione. In Italia, infatti, ci si aspetta che in tutto il biennio 18-19 l'acquisto di servizi di varia natura determini da solo un incremento delle spese complessive pari allo 0,8%. In Toscana il contributo dei servizi alla crescita del consumo delle famiglie sarà in linea con quello nazionale anche se con toni più contenuti visto che nei due anni considerati si stima rispettivamente un +0,7 e +0,6% di contributo alla crescita delle spese. Più contenuti saranno i contributi alla crescita derivanti dai consumi di beni, sia di quelli durevoli che di quelli non durevoli.

Grafico 9
Consumi delle famiglie
Contributo alla crescita totale dei consumi



Fonte: stime IRPET

20.

Accanto ai consumi delle famiglie le altre componenti della domanda interna giocheranno ruoli tra loro disomogenei: da un lato i consumi della PA si espanderanno in termini reali solo dello 0,2% nel 2018 per poi tornare a flettere dello 0,3% nell'anno successivo confermando così di non poter dare grande impulso all'economia, né a quella regionale né a quella nazionale; dall'altro lato, si materializzerà un'accelerazione degli investimenti che cresceranno del 2,6% nel 2018 per la Toscana (a livello nazionale l'accelerazione dovrebbe essere più pronunciata portando il ritmo di espansione al +3,8%). Ancora una volta quindi, la regione si conferma come un'area a minor intensità di investimenti e di capitale rispetto al resto del sistema produttivo nazionale. Nel complesso, il contributo che nel 2018 verrà dalla domanda interna alla crescita del PIL toscano sarà attorno a 1 punto percentuale. Per l'anno successivo si prevede che la dinamica dei consumi in attenuazione e quella degli investimenti non così pronunciata porteranno un contributo meno evidente alla crescita regionale; si stima quindi che, ceteris paribus, la domanda interna da sola determinerà 0,7 punti percentuali di crescita del prodotto interno lordo toscano nel 2019.

21.

Le esportazioni estere cresceranno in termini reali e lo faranno anche le vendite che dalla Toscana saranno dirette alle altre regioni italiane; allo stesso tempo torneranno ad aumentare anche le importazioni, sia quelle dall'estero che quelle interregionali. Nel complesso il saldo commerciale della regione dovrebbe consolidarsi ulteriormente passando i 6 miliardi di euro per la regione. Nel complesso la Toscana conferma una rilevanza notevole degli scambi esteri/esterni sulla sua dinamica di crescita visto che l'avanzo commerciale in termini reali risulterà pari a circa il 5,8% del PIL. Il contributo alla crescita del PIL derivante da tale saldo sarà, nel corso del 2018, pari a 0,5 punti di prodotto interno lordo. Stando alle nostre previsioni questo processo si rafforzerà ulteriormente nell'anno successivo per il quale ci si aspetta un contributo proveniente dalla domanda esterna netta pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL.

22.

In conclusione, la manovra di bilancio 2018 non rappresenta un vero stimolo al sistema economico limitandosi di fatto ad una gestione dell'ordinario. Come osservato in precedenza il saldo negativo dell'intervento pubblico ammonta a oltre 10 miliardi di euro su base nazionale. Secondo le stime effettuate questo comporterà un indebitamento netto della PA, al netto delle una tantum (con particolare riferimento per gli interventi sul sistema bancario), pari a 29 miliardi di euro nel 2018 che si ridurranno a 20,8 miliardi nel 2019. Si tratta di uno squilibrio dei conti pubblici che rispetto al PIL è pari rispettivamente all'1,7% e all'1,1%. Ancora una volta sono gli interessi sul debito la variabile chiave nella lettura di questi dati visto che il saldo primario sarà positivo e si stima in crescita nel corso del 2018 fino a raggiungere i 36 miliardi entro la fine anno. Gli interessi passivi pagati sul debito pubblico da parte della PA ammonteranno per l'anno in corso a circa 65 miliardi di fatto invertendo il segno del saldo. L'anno prossimo il saldo primario crescerà a 45 miliardi ma gli interessi da pagare saranno sostanzialmente stabili e questo determinerà il risultato in termini di indebitamento netto commentati in precedenza.

Tabella 10
Saldi di finanza pubblica
 Valori in miliardi e % sul PIL a prezzi correnti

	2018	2019
Totale entrate	811.208	829.731
Totale spese al netto degli interessi	774.678	787.397
Saldo Primario	36.530	42.334
Interessi passivi	65.293	63.123
Indebitamento netto	-28.762	-20.789
Deficit su PIL	-1,7	-1,2
Debito pubblico su PIL	131,3	129,3

Fonte: stime IRPET

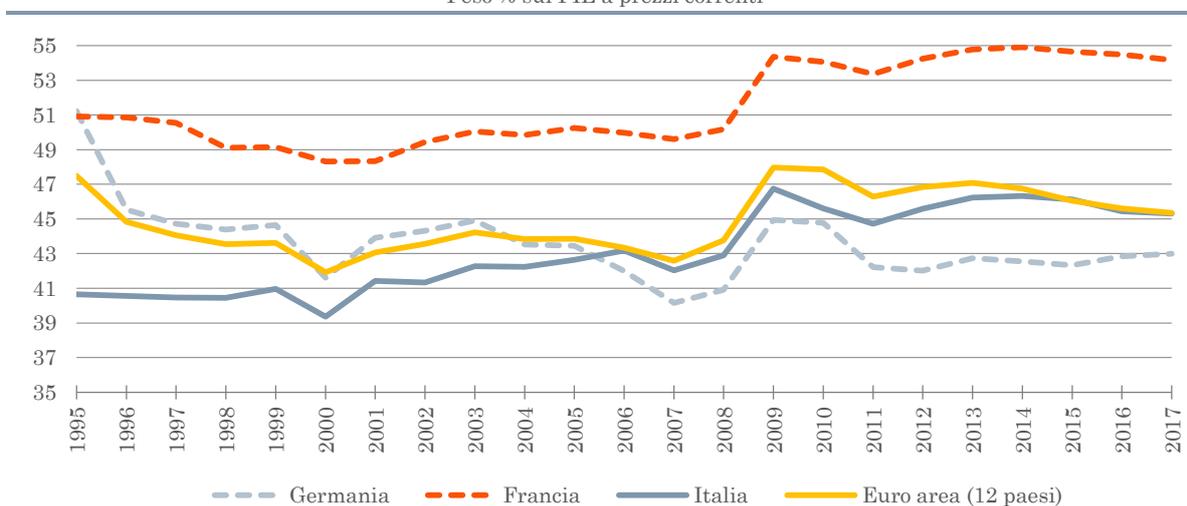
Capitolo 2: I conti pubblici in una prospettiva storica

2.1 I flussi di finanza pubblica

1.

La presenza di inefficienze nella gestione dell'intervento pubblico assieme all'inefficacia di molti interventi ha diffuso nel paese la percezione che il problema dell'economia nazionale sia da individuare nella dimensione assoluta della spesa effettuata dallo Stato. A dire la verità, negli ultimi anni si è fatta avanti l'idea che la Spesa Pubblica non sia elevata, visto che questo è quanto emerge in una comparazione internazionale, e quello che dovrebbe essere intaccato non è il livello assoluto di quest'ultima quanto la sua composizione, togliendo risorse da alcuni capitoli di spesa (per lo più da rintracciare in alcune voci di spesa corrente) per alimentarne altri (soprattutto investimenti). In modo più puntuale dovremmo aggiungere a questa constatazione anche una seconda evidenza, che rintraccia il problema non tanto all'interno della spesa primaria in senso assoluto, quella cioè orientata a produrre servizi rivolti al cittadino e alle imprese, che è risultata inferiore agli standard europei per lunghi tratti degli ultimi 20 anni (Grafico 1), quanto semmai nella dimensione della spesa totale, quelle che emerge cioè se alla spesa di scopo aggiungiamo gli interessi pagati sul debito.

Grafico 1
Totale uscite al netto degli interessi sul debito pubblico
Peso % sul PIL a prezzi correnti



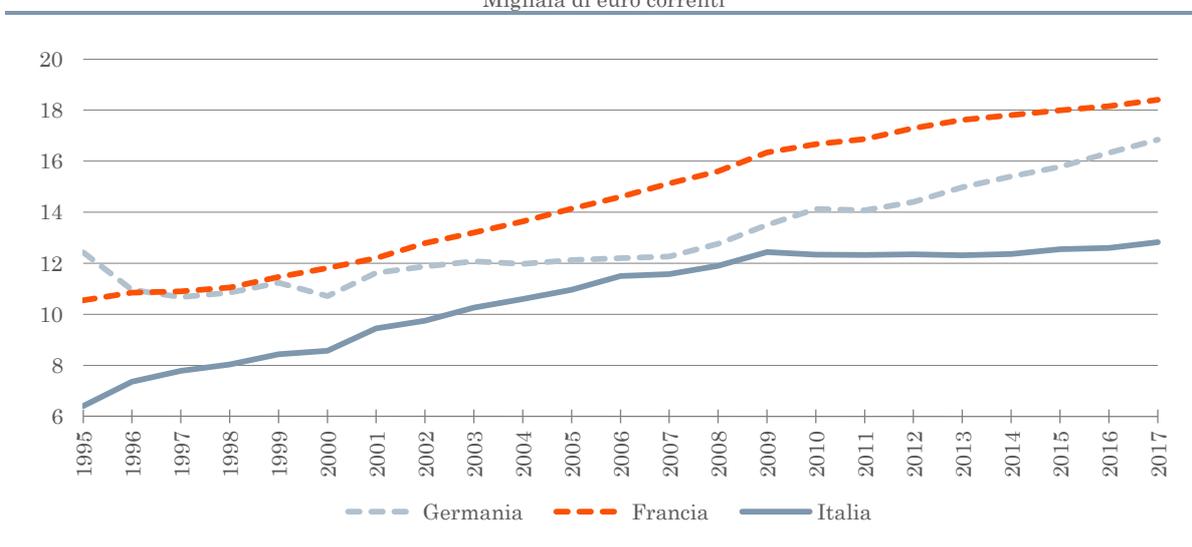
Fonte: AMECO

2.

Il debito pubblico di oggi è il frutto di indebitamenti annuali accumulati nel tempo. Di fatto quindi le difficoltà di oggi sono il peso del passato anziché il risultato della gestione presente. Una questione sorge: da dove arrivano questi sbilanci passati, come si compongono, perché si sono verificati (così da evitare che ciò accada di nuovo)?

Riguardo a questo aspetto si può mettere in evidenza come il livello assoluto di spesa (al netto degli interessi) rapportato alla popolazione ponga l'Italia in una situazione migliore rispetto a Francia e Germania, se per migliore intendiamo più bassa. La dinamica negli ultimi dieci anni si è inoltre evidentemente appiattita mantenendo il livello di spesa pro capite attorno ai 12.500 euro annui. E' chiaro che l'inadeguatezza di certi servizi può essere ricondotta alle inefficienze più volte evocate e sicuramente presenti, ma il fatto che il livello assoluto di spesa sia consistentemente più basso di quello osservato per i principali partner europei indica che anche la scarsità di risorse messe a disposizione per la produzione di certi servizi può essere una motivazione valida alla quale rimandare l'inadeguatezza dell'offerta pubblica.

Grafico 2
Spesa pubblica (al netto degli interessi) per abitante
Migliaia di euro correnti



Fonte: AMECO

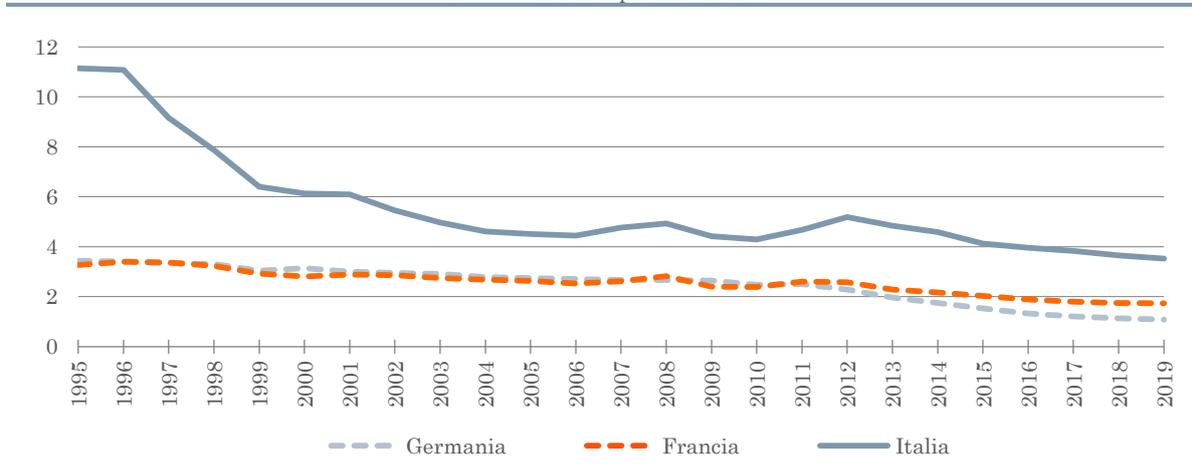
3.

Per comprendere cosa abbia determinato l'ammontare di debito pubblico attuale è necessario allora risalire agli anni '80 e confrontare il livello di spesa pubblica pro capite con quello delle entrate pubbliche pagate mediamente da ogni cittadino. Quanto emerge dai dati ufficiali indica chiaramente che la principale causa di uno squilibrio nelle finanze pubbliche è da rintracciare non tanto nelle uscite eccessive quanto nella scarsa consistenza delle entrate della PA visto che l'incidenza che queste avevano sul PIL in quel decennio non è stata di fatto quasi mai superiore al 40% (quasi dieci punti percentuali in meno rispetto alla Francia, ad esempio). Negli anni successivi e soprattutto dal 2000 in poi l'incidenza delle entrate pubbliche è cresciuta portandosi leggermente al di sopra del dato medio UE ma questo è in gran parte dovuto ad un rallentamento della dinamica del PIL e non ad una vera crescita del livello delle entrate pro capite.

4.

Tutto questo ci serve a ricordare come negli anni di esplosione del debito pubblico la vera causa sia stata una scarsa dimensione dei prelievi anziché un eccesso delle spese come talvolta si è propensi a credere. Data questa condizione, evidentemente insostenibile, c'è stato un secondo elemento che ha contribuito ad aggravare la situazione e cioè l'incremento del premio per il rischio pagato sui titoli del debito da parte del Tesoro. I tassi di interesse sono cresciuti aggravando ulteriormente il livello di indebitamento che ogni anno si materializzava per effetto dello squilibrio tra entrate e uscite già sottolineato. A metà degli anni '90 l'eredità del decennio precedente si è manifestata in tutta la sua gravità con interessi pagati sui titoli del debito pubblico che pesavano per più di dieci punti percentuali di PIL.

Grafico 3
Incidenza degli interessi sul debito pubblico
Peso % sul PIL a prezzi correnti

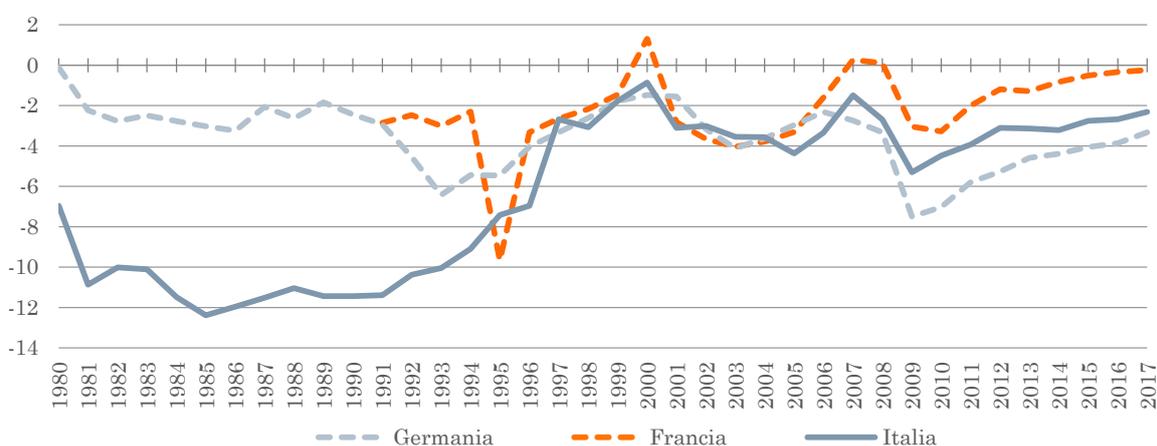


Fonte: AMECO

5.

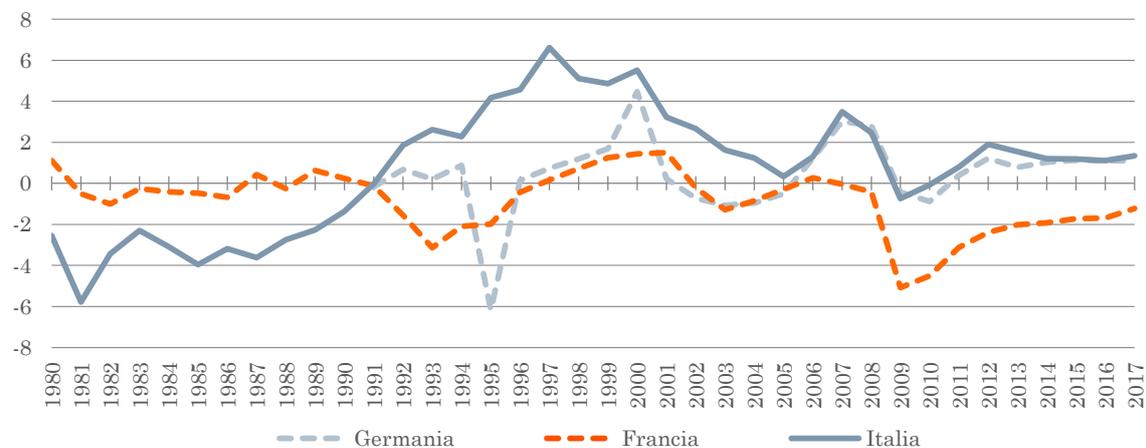
Dal 1992 in poi i conti pubblici sono stati sottoposti ad una rigida conduzione che, seppur con accenti diversi, si è mantenuta stabile fino al 2009 e poi, eccezion fatta per l'annus horribilis dell'economia mondiale, anche dopo. Di fatto, il 2009 è stato l'unico momento in cui l'Italia ha sperimentato un disavanzo primario (assai contenuto a dire il vero), come accadeva abitualmente invece negli anni '80, mentre per il resto dei 26 anni considerati non vi è traccia di un momento in cui le entrate siano state inferiori alle uscite (senza considerare gli interessi). A questo riguardo è necessario ricordare che la presenza di un saldo primario positivo in un particolare anno per la PA significa che vi è stato un trasferimento di risorse in quei dodici mesi dall'economia privata a favore del soggetto pubblico; detta in altre parole, visti i risultati conseguiti, quando si commenta la dinamica del PIL italiano sarebbe necessario ricordare che si è in presenza di un'economia che ha risentito di interventi recessivi per 25 degli ultimi 26 anni.

Grafico 4
Indebitamento (-)/Accreditamento (+) netto della PA
 Peso % sul PIL a prezzi correnti



Fonte: AMECO

Grafico 5
Saldo primario della PA
 Peso % sul PIL a prezzi correnti



Fonte: AMECO

6.

Si potrebbe obiettare che gli interessi pubblici sono trasferimenti in senso opposto e che quindi debbano essere considerati per definire se l'intervento del Governo è di natura recessiva o espansiva. In questo senso la presenza di un indebitamento netto (come quello che costantemente si è verificato in Italia) farebbe propendere per una lettura diametralmente opposta: lo Stato ogni anno si indebita riversando sull'economia privata più soldi di quanti non ne prelevi, facendo in questo modo da stimolo all'economia e non da freno come invece si suggerisce qui. Il problema in questo caso però riguarda il fatto che una buona fetta di quegli

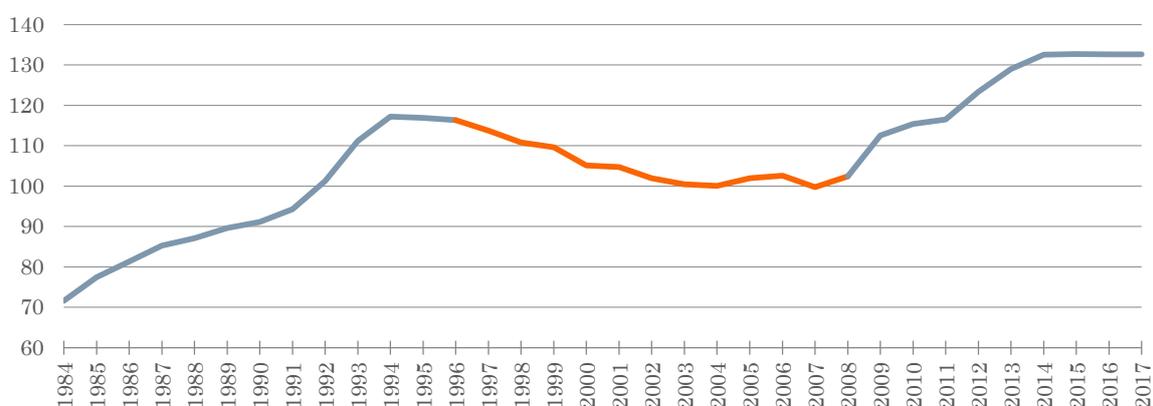
interessi pubblici non tornano nell'economia privata italiana ma si trasferiscono direttamente all'estero. Se teniamo conto di quanto è stata la quota dei titoli pubblici detenuti da soggetti stranieri negli ultimi 15 anni e, di conseguenza, della dimensione degli interessi pubblici che sono stati pagati al di fuori dei confini nazionali, constatiamo che l'intervento dello Stato negli ultimi vent'anni non è stato di stimolo all'economia.

2.2 Lo stock di debito pubblico

7.

La dimensione del nostro debito pubblico rappresenta un fattore di freno per la crescita economica ed un elemento ostativo alla realizzazione di uno stato sociale pienamente inclusivo. Nel 2017 il rapporto debito su PIL ha toccato i 132,6 punti percentuali. Si tratta di un valore molto elevato, che risente dell'aumento di 32,8 punti registrato negli ultimi dieci anni. Nel periodo precedente rispetto alla Grande Recessione il debito pubblico era invece diminuito di 17,1 punti, scendendo nel 2007 sotto quota 100 (99,8%).

Grafico 6
Il rapporto debito pubblico su PIL
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Banca d'Italia

8.

La dinamica del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo è il frutto della interazione di tre elementi³: la differenza tra il costo del finanziamento del debito e il tasso di crescita del prodotto nominale (il cd. *snowball effect*); il saldo primario del conto economico ed infine il cd. aggiustamento *stock-flussi*, ovvero la variazione sulla consistenza del debito che consegue da operazioni (ad esempio le privatizzazioni, le cartolarizzazioni, ecc.) che non producono effetti

³ In termini formali possiamo rappresentare la variazione del rapporto debito sul PIL nel seguente modo:

$$\Delta b = b_{t-1} \frac{i-n}{1+n} + d_t + sfa_t$$

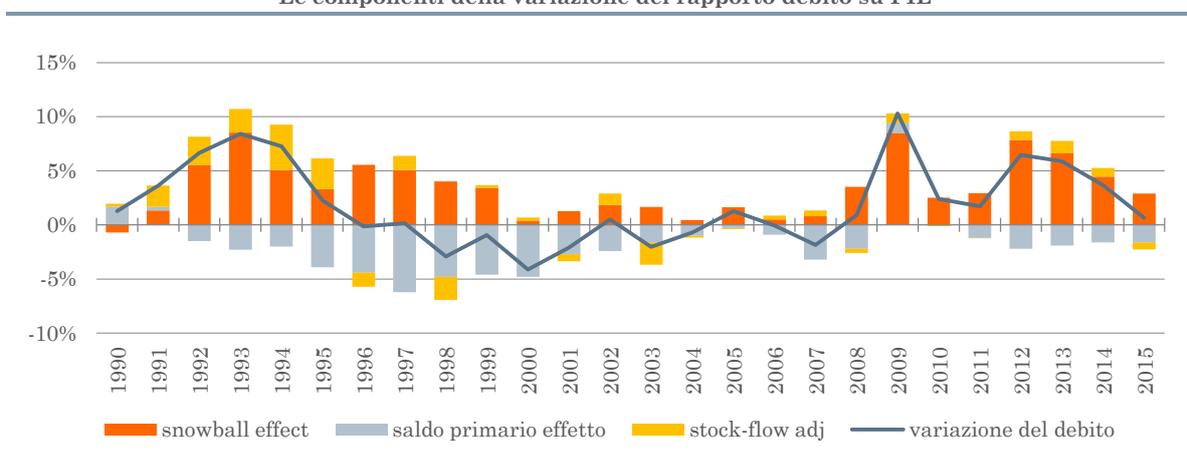
dove le lettere minuscole indicano che le variabili sono espresse in rapporto al PIL e: b = debito pubblico; n = tasso di crescita nominale del prodotto interno lordo; i = tasso di interesse pagato sullo *stock* di debito pubblico; d = saldo primario di bilancio (e quindi al netto delle spese per interessi); sfa = aggiustamento *stock-flussi*

strutturali sui saldi di bilancio. Calcoliamo il contributo che ciascuna di queste componenti ha svolto in questi anni nella evoluzione del rapporto debito su PIL e distinguiamo tre periodi: prima della crisi (1990-2007), durante la crisi (2008-2013) e dopo la crisi (2014-2015). In ciascuno dei tre periodi, con l'esclusiva eccezione di un solo anno, quello iniziale, il 1990, noi osserviamo come costanti sia il contributo positivo⁴ delle politiche di risanamento di bilancio, sia il contributo negativo dell'effetto congiunto – intercettato dalla componente *snowball* – della dinamica dei tassi di interesse e della bassa crescita nominale del PIL. In altri termini, le politiche di bilancio – catturate dalla componente che esprime l'effetto del saldo primario dei conti pubblici – sono da almeno venticinque anni orientate -senza soluzione di discontinuità- alla riduzione del debito pubblico. Tuttavia, anche in questo caso senza soluzione di discontinuità, la dinamica dei tassi di interesse – superiore ai saggi di crescita dell'economia – ha in tutti questi anni alimentato l'accumulazione del debito e più che compensato negativamente⁵ l'effetto virtuoso delle politiche fiscali restrittive.

9.

Gli sforzi di risanamento della finanza pubblica hanno garantito consistenti avanzi primari, grazie alla elevata pressione fiscale ed al taglio della spesa pubblica, ma tutto ciò è stato vanificato dalla spesa per interessi passivi che attualmente si attesta su un ordine di grandezza pari a 67 miliardi di euro. La palla di neve, cioè un tasso di interesse implicito pagato sullo stock di debito superiore alla crescita nominale dell'economia, è stata la valanga che ha alimentato nel tempo la crescita del rapporto debito su PIL.

Grafico 7
Le componenti della variazione del rapporto debito su PIL



Fonte: elaborazioni IRPET

10.

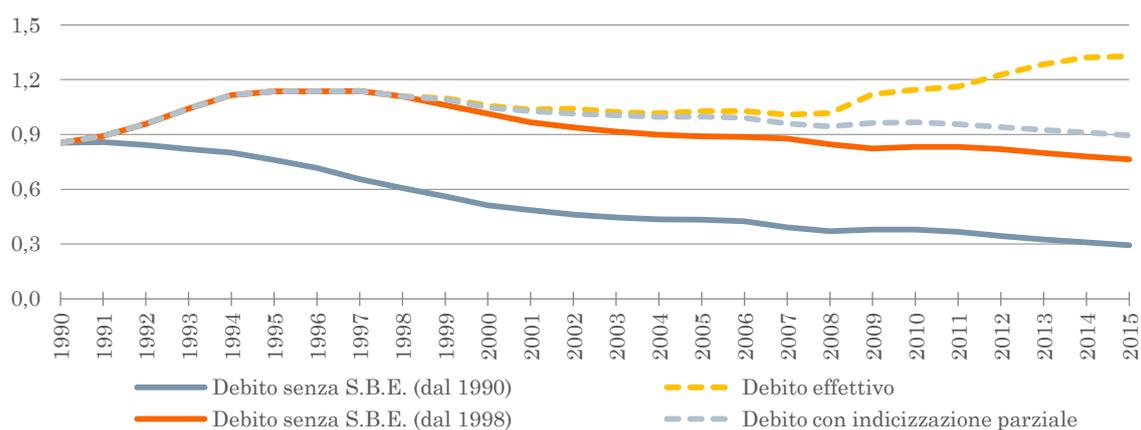
Per cogliere quanto negativo sia il ruolo giocato dalla componente della spesa per interessi, adottiamo una prospettiva controfattuale e chiediamoci come sarebbero andate le cose sotto le seguenti ipotesi: a) un tasso di interesse implicito sullo stock complessivo di debito pari alla

⁴ Positivo in quanto orientato alla riduzione del rapporto debito su PIL.

⁵ Negativamente in quanto orientata alla crescita del rapporto debito su PIL.

crescita del PIL, con conseguente azzeramento dello *snowball effect*; b) indicizzazione del tasso di interesse alla dinamica del PIL per la sola componente di nuova emissione del debito. La prima opzione, totalmente di scuola, delinea lo scenario che avremmo avuto in caso di una ristrutturazione dell'intero debito pubblico giocata sulla leva dei tassi di interesse (allineandoli al saggio di crescita dell'economia). La seconda opzione, più realistica, vincola la dinamica dei tassi di interesse all'andamento dell'economia solo per i titoli di nuova emissione, lasciando invariata la spesa per interessi sui titoli in scadenza. In entrambi i casi il rapporto debito sul PIL sarebbe stato nel 2015 ben sotto quota 100: 76,3 punti percentuali di prodotto interno lordo nel caso della prima opzione, di difficile attuazione per i costi imposti ai creditori, e 89,4 punti percentuali di prodotto interno lordo nel caso della seconda, più agevolmente praticabile in quanto incidente solo sulle nuove emissioni di debito senza effetti retroattivi sui contratti in atto.

Grafico 8
La dinamica del rapporto debito su PIL sotto alcune ipotesi controfattuali



*SBE: acronimo di *snowball effect*

Fonte: elaborazioni IRPET

11.

A dieci anni dall'inizio della crisi il nostro paese si è riposizionato su un percorso di crescita, ma il livello del debito pubblico non si è ridotto, ed anzi è aumentato in questo periodo. La discesa del debito pubblico rappresenta una priorità se vogliamo mantenere invariati i nostri standard di protezione sociale e non erodere margini per gli investimenti pubblici e la ricerca. Il sentiero è però molto stretto, sotto le regole vigenti, con i tassi di interesse determinati dai mercati. Infatti, con un tasso di crescita annuo del 3% in termini nominali e l'onere medio del debito su valori prossimi a quelli attuali⁶ (3,9%), è possibile calcolare⁷ che sarebbe necessario mantenere

⁶ Ma alcuni autorevoli studiosi ipotizzano un suo incremento in prossimità dell'esaurirsi degli effetti benefici del processo di quantitative easing che è destinato a ridimensionarsi nei prossimi anni.

⁷ In termini formali:

$$b_t = b_{t-1} \frac{i+i}{1+n} + d_t$$

dove le lettere minuscole indicano che le variabili sono espresse in rapporto al PIL e: b = debito pubblico; n = tasso di crescita nominale del prodotto interno lordo; i = tasso di interesse pagato sullo *stock* di debito pubblico; d = saldo primario di bilancio (e quindi al netto delle spese per interessi).

l'avanzo primario al 4% per ridurre il debito pubblico al 100% entro dieci anni. Si tratta di una stretta sui conti pubblici molto dolorosa e socialmente non facile da sostenere. Analogamente, nelle ipotesi date, la rigida applicazione del fiscal compact, fino ad oggi mai operativo, richiederebbe nei prossimi venti anni un avanzo primario in media annua pari al 3,2%. Mantenere questi impegni non è cosa da poco. In queste condizioni il rischio è un avvitamento in una nuova spirale recessiva, nella peggiore delle ipotesi, o uno scenario di compressione della crescita in una visione meno pessimistica.

Capitolo 3: I principali provvedimenti della manovra

3.1 La decontribuzione a favore dei giovani

1.

Tra le novità della Legge di Bilancio per il 2018 rientra l'introduzione dell'incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile, a cui sono dedicati 381,5 milioni di euro per il 2018 e oltre 1 miliardo dal 2019 quando la misura entrerà a regime. Dal primo gennaio 2018 si esauriscono, infatti, sia il bonus contributivo triennale previsto nella Legge di Bilancio per il 2015 (L. 190/2014) che quello stanziato per il 2016 (L. 208/2015); inoltre, l'incentivo per l'occupazione stabile riassume le agevolazioni previste nel bilancio 2017 per i giovani appena usciti dal sistema formativo (L. 232/2016).

2.

L'incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile si sostanzia nell'esonero del 50% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per massimo 36 mesi ed entro il limite di 3 mila euro annui. Possono beneficiare dello sconto i datori di lavoro che assumono o trasformano a tempo indeterminato giovani con meno di 30 anni che non hanno precedenti esperienze di lavoro stabile. L'esonero è esteso al 100% del monte contributivo – ma sempre entro i 3 mila euro annui – in caso di assunzioni a tempo indeterminato di giovani in uscita da meno di 6 mesi dal sistema educativo e che presso il medesimo datore abbiano svolto forme di lavoro a causa mista (il tirocinio previsto dal programma di alternanza scuola-lavoro oppure l'apprendistato per la qualifica, il certificato di specializzazione o l'apprendistato in alta formazione). Sono esclusi dall'agevolazione i rapporti di lavoro domestico, mentre la durata dello sgravio si riduce a 12 mesi in caso di trasformazione da apprendistato a tempo indeterminato. Infine, la norma prevede che possano fruire del beneficio solo i datori che nel semestre precedente l'assunzione agevolata non abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo oppure licenziamenti collettivi nella stessa unità produttiva.

Un aspetto particolare della misura consiste nella "portabilità" dell'incentivo: una volta ottenuto il beneficio, se il rapporto sovvenzionato non va a buon fine, il lavoratore continua ad essere "portatore" dello sgravio per i mesi non ancora goduti. Viceversa, chi ha lavorato a tempo indeterminato prima del 2018 non può beneficiare di alcun incentivo.

Due maggiori eccezioni sono previste per il suddetto dispositivo: i) per il solo 2018 la decontribuzione è estesa ai lavoratori con meno di 35 anni in possesso dei requisiti; ii) la decontribuzione si aggiunge alle risorse stanziato per il Mezzogiorno e si traduce, per i datori di lavoro del Sud, in un esonero totale di massimo 8.060 euro in caso di assunzioni stabili⁸ di soggetti con meno di 35 anni oppure senza un lavoro retribuito da più di sei mesi. La tabella di seguito riporta i principali dettagli della decontribuzione 2018.

⁸ In questo caso oltre all'assunzione a tempo determinato, consentono la decontribuzione anche l'attivazione di un contratto di apprendistato, il lavoro in somministrazione e la trasformazione di un contratto a tempo determinato.

Tabella 1
Incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile

Oggetto	Esonero 50% contributi previdenziali a carico del datore di lavoro
Durata	36 mesi dalla data di assunzione Portabilità lavoratore
Requisiti lavoratore	Fino a 29 anni di età (34 solo per il 2018) Assunti per la prima volta a tempo indeterminato Trasformati da tempo determinato Escluso lavoro domestico
Requisiti datore	Nessun licenziamento collettivo o per giustificato motivo oggettivo nei 6 mesi precedenti l'assunzione incentivata
Trasformati da apprendistato	La durata dell'esonero si riduce a 12 mesi in caso di trasformazione di un apprendista under 30 (alla data della prosecuzione)
Alternanza scuola-lavoro	Esonero integrale (nel limite di 3.000 euro annui) in caso di assunzione di giovani under 30 che hanno acquisito un titolo di studio da meno di 6 mesi e: - hanno svolto presso il medesimo datore un periodo di alternanza oppure - hanno svolto presso il medesimo datore l'apprendistato per la qualifica, il certificato di specializzazione o l'apprendistato in alta formazione

Fonte: IRPET

3.

La scelta di stimolare l'occupazione attraverso lo strumento della decontribuzione si muove in coerenza con la strategia, attuata dal Governo Renzi, di promuovere il contratto a tutele crescenti. In questo caso, però, la misura diventa permanente sebbene selettiva nei criteri di eleggibilità perché rivolta ai soli lavoratori esordienti nel lavoro a tempo indeterminato. La nuova Legge di Bilancio scommette, quindi, sulla creazione di più solide opportunità di impiego per i giovani che non hanno ancora goduto di questa possibilità, mentre in precedenza l'intenzione era quella di trasferire il maggior numero di risorse verso l'area del lavoro strutturato, a prescindere dall'età dei lavoratori. La preferenza verso le carriere dei più giovani si esprime anche attraverso l'attribuzione della portabilità del beneficio in capo ai nuovi assunti. Dunque, anche in caso di esito negativo del rapporto sovvenzionato, il lavoratore under 30 mantiene la sua "dote" di decontribuzione per 36 mesi, mentre i lavoratori che hanno compiuto il trentesimo anno di età non dispongono mai dell'incentivo. All'estensione del beneficio fino ai 35 anni per il 2018 va probabilmente attribuita la funzione di attenuante per questa potenziale discriminazione. Restano invece sprovvisti di ogni supporto i giovani disoccupati che abbiano avuto una qualsiasi occasione di lavoro a tempo indeterminato terminata entro il 31 dicembre 2017. Per coloro che hanno potuto beneficiare degli esoneri precedenti nessuna nuova agevolazione è prevista in bilancio. Ed è questo uno degli aspetti più controversi della misura di decontribuzione.

4.

Come anticipato, la decontribuzione delle assunzioni stabili di giovani costituisce un incentivo strutturale, che a regime costerà circa 1,8 miliardi l'anno in termini di minori entrate nette (quasi 2,4 miliardi l'impegno lordo). Nel 2018, comunque, il venir meno delle precedenti agevolazioni, limita l'impegno a 381,5 milioni di euro di spesa aggiuntiva. Queste cifre sono stimate attraverso la formulazione di ipotesi sul numero di assunzioni agevolate e sulle retribuzioni medie lorde dei nuovi assunti. La previsione riportata nella relazione tecnica indica:

- i. un aumento degli ingressi nel lavoro a tempo indeterminato pari al 20% nel 2018, 25% nel 2019 e 30% a regime (424mila individui esonerati nel 2018, 734mila nel 2019, circa 1 milione dal 2020);

- ii. un reddito lordo medio di ingresso nel lavoro stabile pari a circa 15mila euro annui;
- iii. circa 2.300 euro di esonero medio pro-capite.

Date le caratteristiche dei giovani assunti, si prevede inoltre che quasi il 90% delle assunzioni agevolate avverrà nel settore privato non agricolo e al di fuori dei percorsi di apprendistato e alternanza tra la scuola e il mondo del lavoro.

La regionalizzazione dell'impatto della decontribuzione incorpora queste ipotesi e identifica le ricadute potenziali sull'occupazione giovanile dei prossimi anni in Toscana.

5.

Il flusso di avviamenti censito nel Sistema Informativo Lavoro – SIL – costituisce la base informativa necessaria a tradurre su scala regionale le prospettive evidenziate nella relazione tecnica alla Legge di Bilancio. Su questa base, gli ingressi nel lavoro a tempo indeterminato dei giovani risultano in Toscana circa il 10% del totale nazionale e questa proporzione è confermata anche per il sottoinsieme dei flussi di trasformazione degli apprendisti; la quota regionale di giovani assunti nel settore agricolo risulta invece più elevata e di questo si è tenuto conto nella stima, sebbene si tratti di un volume molto contenuto in termini assoluti. Verificata la compatibilità dei flussi regionali di avviamento derivanti dal SIL con quelli utilizzati per i profili finanziari nazionali⁹, si è quindi proceduto alla stima dei potenziali beneficiari della nuova agevolazione in Toscana applicando i tassi di crescita prospettati nella relazione tecnica e che dovrebbero incorporare sia l'effetto di maggior vantaggio indotto dalla nuova normativa che l'impulso determinato dal migliore quadro macroeconomico.

In particolare, alle assunzioni stabili del settore privato non agricolo del 2017 è stato attribuito un incremento del 20% per il 2018 (calcolato sul flusso degli under 35), del 25% per il 2019 e del 30% dal 2020 in poi (calcolato sugli under 30); coerentemente con le previsioni nazionali, un trend costante è stato associato agli avviamenti degli operai agricoli e dei giovani post apprendistato o alternanza. La tabella 2 riporta i risultati della previsione sui beneficiari in Italia ed in Toscana nei prossimi sei anni.

Tabella 2
Proiezione dei beneficiari della decontribuzione

	Assunzioni agevolate		di cui settore privato non agricolo non apprendistato/alternanza	
	Italia	Toscana	Italia	Toscana
2018	423.800	47.586	83%	84%
2019	733.900	76.381	87%	87%
2020	1.054.000	106.243	89%	89%
2021	1.003.300	93.818	88%	88%
2022	1.003.300	94.885	89%	88%
2023	1.003.300	94.885	89%	88%

Fonte: IRPET

⁹ Una comparazione preliminare è stata svolta sulla quota degli avviamenti a tempo indeterminato della Toscana rispetto al totale nazionale, confermando la sostanziale coerenza dei dati Inps e SIL. In particolare, è stata calcolata l'incidenza delle attivazioni a tempo indeterminato, escluso il settore agricolo e il lavoro domestico, della Toscana nei dati rilasciati dall'Osservatorio Inps sul precariato - che è la fonte della relazione tecnica - e quelli del SIL di Regione Toscana. Il dato nazionale deriva dall'Osservatorio Inps, poiché il SIL censisce esclusivamente i rapporti sorti entro i confini regionali. Il risultato della comparazione indica che nel triennio 2015-2017 in Toscana è avvenuto il 6,5%-7% delle assunzioni stabili, sia che si utilizzino i dati Inps che quelli dell'archivio SIL. Per il 2017, anno base delle proiezioni, i due archivi danno risultati sostanzialmente sovrapponibili (+1% di attivazioni in SIL rispetto a Inps).

6.

Complessivamente, anche per la Toscana, le proiezioni assegnano quasi il 90% delle assunzioni agevolate al settore privato non agricolo svincolato dai percorsi di continuità con il mondo della scuola (apprendistato e alternanza). Il peso degli avviamenti della Toscana sul totale nazionale varia tra l'11% del 2018 e il 9% del 2021-2023, quando lo sgravio sarà a regime. La leggera riduzione del rilievo regionale sul volume totale di avviamenti è legata evidentemente alla particolare incidenza che hanno in Toscana gli ingressi nella fascia di età tra i 30 ed i 34 anni rispetto agli under 30, che rappresentano il target della misura a regime.

La quota toscana di spesa corrisponde al prodotto tra le assunzioni previste e l'importo medio dell'esonero contributivo riscontrato a livello nazionale per ciascuna categoria di avviamento. Data la soglia di 3mila euro prevista dalla normativa, si stima che la decontribuzione media dei giovani assunti nel settore privato non agricolo sarà pari a 2.315 euro nel 2018 e 2.290 euro dal 2019; 960 euro invece corrispondono all'agevolazione media degli operai agricoli, mentre ai giovani ex apprendisti e tirocinanti spetteranno rispettivamente 2.755 e 3.000 euro (esonero contributivo totale). Considerando l'ipotesi sul reddito di ingresso di queste coorti di giovani lavoratori, che probabilmente include qualche considerazione sull'orario di lavoro di questi rapporti, si prevede che la Toscana assorbirà circa un decimo della spesa nazionale per le assunzioni giovanili e che, scontate le somme derivanti dal mancato uso delle precedenti agevolazioni, la misura costerà nel 2018 circa 43 milioni di euro.

Tabella 3

Proiezione dei beneficiari della decontribuzione

	% assunzioni agevolate Toscana su Italia	Minori entrate contributive (lordo fisco)	Minori entrate contributive (netto fisco)
2018	11%	42,8	42,8
2019	10%	124,8	108,4
2020	10%	195,3	152,4
2021	9%	223,8	169,4
2022	9%	221,9	162,0
2023	9%	223,5	173,5

Fonte: IRPET

7.

La misura 2018 sulla decontribuzione si muove in continuità con i precedenti provvedimenti a supporto dei giovani per la costruzione di una solida e soddisfacente carriera lavorativa. La politica si inquadra sia come un elemento di rilancio dell'economia, perché costituisce un taglio del cuneo fiscale a carico dei datori di lavoro, sia come uno strumento di contrasto alla disoccupazione giovanile e alla discontinuità lavorativa. Come ha provato recentemente la politica di incentivi del Jobs Act, quello giovanile costituisce infatti un segmento molto reattivo a questo tipo di intervento eppure ancora svantaggiato nelle performance occupazionali, dunque doppiamente idoneo ad essere supportato.

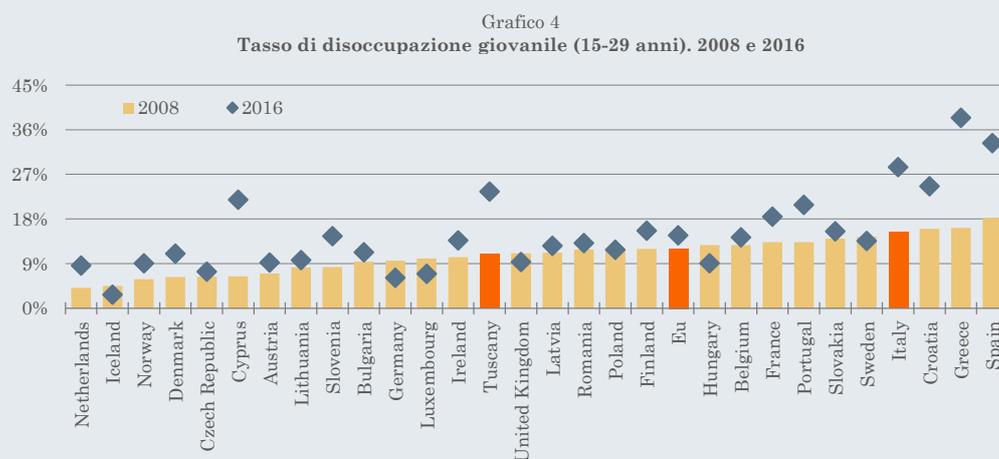
Nonostante l'aspetto complessivamente coerente con il passato, l'incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile ha introdotto due principali novità: la portabilità dell'incentivo e la strutturalità dello stesso. L'aspetto più controverso riguarda, invece, l'esclusione dai benefici dei giovani che abbiano già ottenuto un contratto a tempo indeterminato.

Dibattuto anche il tetto massimo della misura, fissato a 3mila euro e ritenuto eccessivamente basso rispetto alle retribuzioni in ingresso dei dipendenti a tempo indeterminato; come nota

l'ufficio parlamentare di bilancio, tuttavia, la retribuzione media ipotizzata (15mila euro) tiene conto dell'orario di lavoro delle nuove posizioni e potrebbe incorporare una previsione di espansione del part-time. Sempre sul versante delle previsioni espresse nella relazione tecnica, si fa notare che, al contrario, le previsioni sui beneficiari potrebbero essere fin troppo ottimistiche; dopo l'incentivo alla stabilizzazione contrattuale del 2015, la misura del 2016 non ha ottenuto lo stesso successo ed una nuova decontribuzione nel 2018 potrebbe generare un effetto di "saturazione" della domanda di lavoro stabile: furono 298mila gli avviati under 30 nel 2015 e 130mila nel 2016 (e non era prevista la condizione di esordienti assoluti nel lavoro a tempo indeterminato). È possibile, quindi, che gli stessi saldi finanziari siano raggiunti in presenza di un numero inferiore di nuovi assunti e un importo medio pro-capite della decontribuzione più alto di quello previsto nella relazione tecnica alla Legge di Bilancio.

Box 3.1: La transizione dei giovani nel mercato del lavoro fra disoccupazione ciclica e strutturale

Il passaggio dalla scuola al lavoro costituisce un momento critico per i giovani, che spesso faticano a entrare stabilmente nel mercato del lavoro, alternando periodi di disoccupazione alle prime esperienze lavorative. Con il peggioramento del quadro economico a partire dal 2008, le difficoltà dei giovani nella transizione al lavoro si sono accresciute e in quasi tutti i Paesi europei la disoccupazione giovanile resta ancora oggi al di sopra dei livelli pre-crisi.



Disoccupazione giovanile e ciclo economico. Il tasso di disoccupazione giovanile è infatti più sensibile alle variazioni del ciclo economico rispetto al tasso di disoccupazione degli adulti, come dimostrato da un recente studio del Fondo Monetario Internazionale, che stima il coefficiente di Okun per 22 Paesi europei sulla base di dati relativi al periodo 1980-2012¹⁰. I risultati mostrano che l'elasticità del tasso di disoccupazione alle variazioni del prodotto è mediamente più alta per i giovani rispetto agli adulti anche se l'entità del coefficiente di Okun varia tra Paesi¹¹.

La maggiore sensibilità del tasso di disoccupazione giovanile al ciclo economico è legata a due ordini di motivazioni. Da un lato dipende dalla condizione di outsider dei giovani che, usciti dal sistema formativo, si trovano a dover entrare nel mercato del lavoro in un momento in cui la domanda di lavoro è debole e

¹⁰ Banerji A., Saksonovs S., Lin H. e Blavy R. (2014), *Youth unemployment in advanced economies in Europe: searching for solutions*, European Department and Research Department, International Monetary Fund.

¹¹ Ad esempio, la sensibilità del tasso di disoccupazione giovanile alle variazioni del prodotto è minima e non statisticamente significativa in Germania e massima in Spagna, dove a un riduzione del PIL dell'1% corrisponde un aumento della disoccupazione dei giovani di 2 punti percentuali.

incapace di assorbire nuova forza lavoro. Dall'altro è legata al gap esperienza lavorativa che contraddistingue i più giovani e che li rende più vulnerabili in caso di licenziamento¹².

Disoccupazione giovanile e fattori strutturali. Tuttavia, il ciclo economico da solo non può spiegare le differenze nelle dinamiche e nei livelli di disoccupazione giovanile dei vari Paesi europei. Un modo per isolare la componente "strutturale" della disoccupazione giovanile è quello di adottare un indicatore "relativo", rappresentato dal rapporto tra tasso di disoccupazione dei giovani e degli adulti. L'indicatore è sempre superiore all'unità a causa dello svantaggio relativo che ovunque caratterizza i giovani rispetto ai più maturi. Tuttavia, la variabilità tra Paesi è enorme e in alcuni, tra cui l'Italia (e la Toscana), il tasso di disoccupazione dei giovani è più che triplo rispetto a quello degli adulti. Ciò significa che nonostante l'Italia abbia un tasso di disoccupazione degli adulti di poco superiore a quello della Francia (9% vs. 8%), le condizioni dei giovani italiani nel mercato del lavoro sono notevolmente peggiori, con un tasso di disoccupazione giovanile di 10 punti percentuali superiore a quello dei coetanei francesi (28% vs. 18%). Nonostante i livelli di disoccupazione dei Paesi siano cambiati negli anni, il rapporto tra tasso di disoccupazione dei giovani (asse verticale) e degli adulti (asse orizzontale) è piuttosto stabile nel tempo. Infatti i vari Paesi continuano a collocarsi nella stessa porzione di grafico: la Germania e i Paesi Bassi nella prima fetta, con un tasso relativo compreso tra 1 e 2, la Francia, la Spagna e il Regno Unito nella seconda e l'Italia nella terza, con un tasso di disoccupazione giovanile che è oltre tre volte quello degli adulti.

Grafico 5
Tasso di disoccupazione dei giovani (asse verticale) e degli adulti (asse orizzontale). 2008

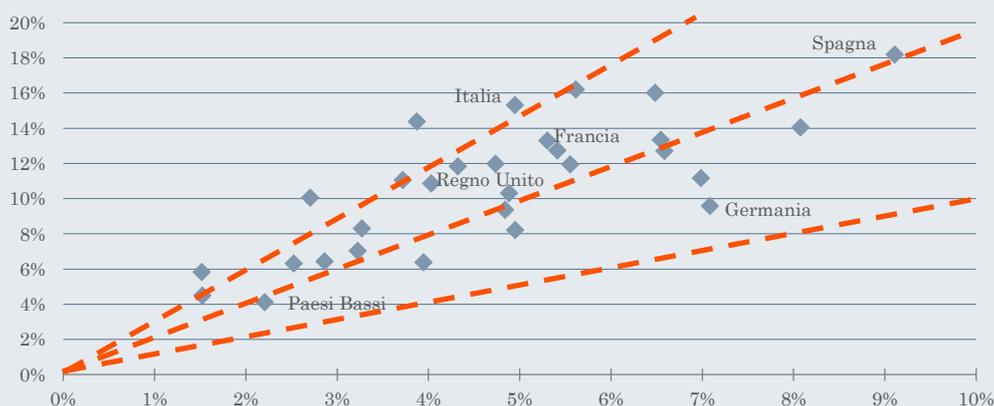
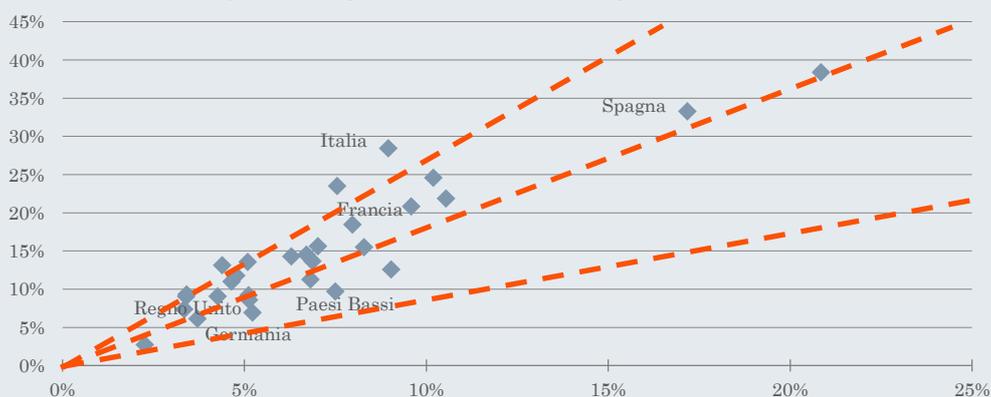


Grafico 6
Tasso di disoccupazione dei giovani (asse verticale) e degli adulti (asse orizzontale). 2016



¹² Si tratta del cd. principio del LIFO (*Last In, First Out*), secondo il quale le aziende preferiscono licenziare prima gli ultimi arrivati, con minore esperienza e generalmente più giovani.

Le differenze tra Paesi nello svantaggio relativo dei giovani e la loro stabilità nel tempo avvalorano l'ipotesi dell'esistenza di fattori strutturali che influenzano la transizione dei giovani verso l'occupazione e che risiedono sia dal lato del sistema formativo che da quello del mercato del lavoro, oltre che nel sistema di connessione tra i due mondi, rappresentato dalla rete dei servizi per il lavoro. Per quantificare la componente di disoccupazione giovanile da attribuire a fattori strutturali, si può considerare la differenza tra il tasso effettivo rilevato in Toscana e un livello fisiologico, stimato applicando il tasso relativo registrato per l'Unione Europea¹³. Così facendo, emerge che in Toscana circa il 34% della disoccupazione giovanile (8 punti su 23,5 punti percentuali) è attribuibile a caratteristiche strutturali che rendono più difficile che altrove la transizione scuola lavoro.

La Toscana, come l'Italia, si caratterizza infatti per un sistema dell'istruzione incentrato più sulla trasmissione delle conoscenze che sullo sviluppo delle competenze, siano esse specifiche (il cd. *saper fare*) che generiche (le cd. *soft skill*). Dall'altro lato, il sistema produttivo e il mercato del lavoro domandano forza lavoro qualificata e "pronta all'uso", senza però un serio coinvolgimento nella formazione delle competenze. A ciò si aggiunge la prevalenza delle reti informali sul sistema del collocamento pubblico, che fatica a connettere domanda e offerta di lavoro e rendere così più fluido il passaggio dal mondo dell'istruzione all'occupazione.

Negli ultimi anni, l'acuirsi delle disparità generazionali nel mercato del lavoro ha stimolato la programmazione di politiche incentrate sulla transizione dei giovani verso l'occupazione. Tra i principali provvedimenti che si sono avvicinati sul tema ricordiamo la c.d. Buona Scuola sul versante del sistema formativo, l'introduzione del contratto a tutele crescenti e delle relative decontribuzioni sul versante del mercato del lavoro, la riforma dei servizi per l'impiego su quello degli strumenti a supporto dei disoccupati. Dopo il Jobs Act, le Leggi di bilancio sono state strumento di supporto all'occupazione giovanile finanziando forme varie di incentivo all'assunzione, oggi cristallizzate nell'"incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile". Da rilevare, in particolare, la scelta di privilegiare l'istituto dell'alternanza ed il contratto di apprendistato di primo livello quali strumenti privilegiati per accompagnare i più giovani nel difficile passaggio dalla scuola al lavoro. Anche le istituzioni europee si sono mosse con determinazione per combattere la disoccupazione giovanile, focalizzando le risorse comunitarie sul programma Garanzia Giovani, che in Italia è operativo dal 2014 e prosegue tutt'oggi attraverso le risorse del FSE. In materia di politiche giovanili il percorso dell'Italia verso una – seppur lenta – convergenza su un modello sociale europeo rimane tuttavia incerto, richiedendo un investimento importante sulla governance del sistema: dai circuiti formativi alle agenzie per l'impiego, passando dalla regolazione delle forme di lavoro giovanili, la quadratura del cerchio deve ancora essere trovata.

Box 3.2: La Garanzia Giovani: una reale opportunità per i giovani NEET?

La Garanzia Giovani. Negli ultimi anni le istituzioni europee hanno sollecitato i governi centrali e regionali ad investire sull'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. L'attribuzione di una priorità d'investimento sulle giovani generazioni trae origine dalla raccomandazione di istituzione della Garanzia Giovani (G.U.U.E. n. 120 26/04/2013), che crea una cornice comune europea per attenuare la disoccupazione giovanile e ridurre la quota di NEET.

Nel nostro Paese il Programma si rivolge ai soggetti in età compresa fra 15 anni e 29 anni, non occupati e non frequentanti corsi di istruzione, formazione o tirocinio (i cosiddetti "NEET" *Not in Education, Employment or Training*), al fine di offrire loro opportunità di formazione e inserimento al lavoro entro quattro mesi dalla stipula del Patto di servizio. La Regione Toscana ha recepito le indicazioni europee e nazionali nel Piano esecutivo regionale, offrendo ai giovani NEET l'opportunità di accedere ad almeno una misura di politica attiva tra: formazione professionale, accompagnamento al lavoro presso Centri per l'impiego o agenzie per il lavoro accreditate, tirocini extracurricolari, servizio civile e sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Il Programma richiede che l'adesione avvenga tramite registrazione online del giovane presso il Portale nazionale o uno dei Portali regionali; una volta effettuata l'adesione, i giovani ricevono automaticamente

¹³ Nell'Europa a 28 Paesi il tasso di disoccupazione dei giovani 15-29enni era nel 2016 pari a 2,1 volte il tasso di disoccupazione degli over 30. Il tasso di disoccupazione fisiologico per la Toscana sarebbe dunque 2,1 volte quello degli adulti (7,5%), ovvero al 15,5%.

le istruzioni per fissare un colloquio di orientamento presso il Centro per l'Impiego competente e stipulare eventualmente il Patto di servizio, preliminarmente all'accesso alle misure di politica attiva.

La Garanzia Giovani ha raggiunto la popolazione target? I dati toscani, al 31 ottobre 2017, mettono in evidenza una parziale capacità del Programma di intercettare i NEET: i giovani che hanno manifestato interesse verso la Garanzia Giovani attraverso l'adesione online rappresentano il 46% dei potenziali beneficiari, coloro che sono stati presi in carico solo il 36%. Tra i partecipanti, la categoria più rappresentata è quella degli ex studenti, mentre si rileva un minor grado di copertura degli stranieri e degli inattivi, più difficilmente raggiungibili dal Programma. Nel complesso, i giovani con un minore grado di svantaggio (prima fascia di profilazione) rappresentano oltre il 60% dei partecipanti, mentre i NEET più distanti dal mercato del lavoro (ultima fascia di profilazione) sono solo il 4% dei presi in carico.

La Garanzia Giovani ha offerto un'opportunità di uscita dalla condizione di NEET ai partecipanti?¹⁴ Dei giovani presi in carico all'interno di Garanzia Giovani, il 52% è uscito dalla condizione di NEET entro i quattro mesi previsti dal Programma; nella maggior parte dei casi, l'uscita è attraverso un tirocinio (45% dei riattivati), un apprendistato (13%) o un avviamento al lavoro con altro tipo di contratto (36,6%); la formazione e il servizio civile costruiscono rispettivamente per il 4,5% e lo 0,3% delle uscite totali. Tuttavia, l'uscita dalla condizione di NEET è per molti giovani solo temporanea: di tutti coloro che hanno lasciato positivamente la Garanzia Giovani¹⁵, solo il 58% risulta ancora in condizione positiva dopo 12 mesi.

Tabella 7
Tassi di uscita da NEET entro 4 mesi dalla stipula del patto, per condizione
Patti stipulati entro il 31 maggio 2017

	Tasso di uscita
% su presi in carico	52,2%
di cui:	
Avviamento al lavoro	36,6%
Apprendistato	13,5%
Inserimento in programma di formazione	4,5%
Tirocinio	45,0%
Servizio civile	0,3%

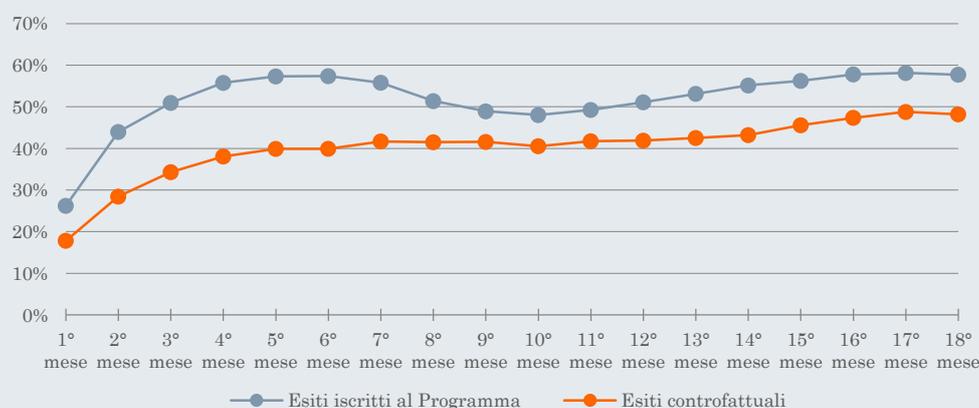
La Garanzia Giovani ha rappresentato un valore aggiunto in termini occupazionali per i giovani toscani? Per poter valutare il valore aggiunto della Garanzia Giovani e delle attività previste si è scelto di confrontare gli esiti occupazionali¹⁶ dei partecipanti con quelli di un gruppo di giovani simili ovvero coloro che si sono iscritti al Centro per l'Impiego nello stesso periodo. Il grafico 8 mostra la probabilità di occupazione per i partecipanti al Programma con precedenti esperienze lavorative e la corrispondente probabilità controfattuale, stimata confrontando gli esiti occupazionali con quelli di soggetti simili iscritti ai Centri per l'Impiego. La differenza è positiva e statisticamente significativa a partire dal primo mese fino al 18esimo successivo all'iscrizione. Il grafico 9 mostra che l'effetto positivo della Garanzia Giovani è confermato e anzi amplificato per i giovani in cerca di primo impiego.

¹⁴ Considerando che al momento della elaborazione del presente documento si dispone di un aggiornamento del Sistema Informativo Lavoro al 30 settembre 2017, in questa analisi sono stati selezionati i partecipanti che hanno stipulato il Patto di servizio entro il 31 maggio 2017, in modo da poterli osservare per almeno quattro mesi.

¹⁵ In questa analisi ci si limita a considerare solo i giovani usciti dalla condizione di NEET entro il 30 settembre 2016 (24.040 partecipanti), per i quali, considerato il livello di aggiornamento del Sistema Informativo Lavoro al momento della stesura del documento, è possibile seguire le carriere lavorative per almeno 12 mesi.

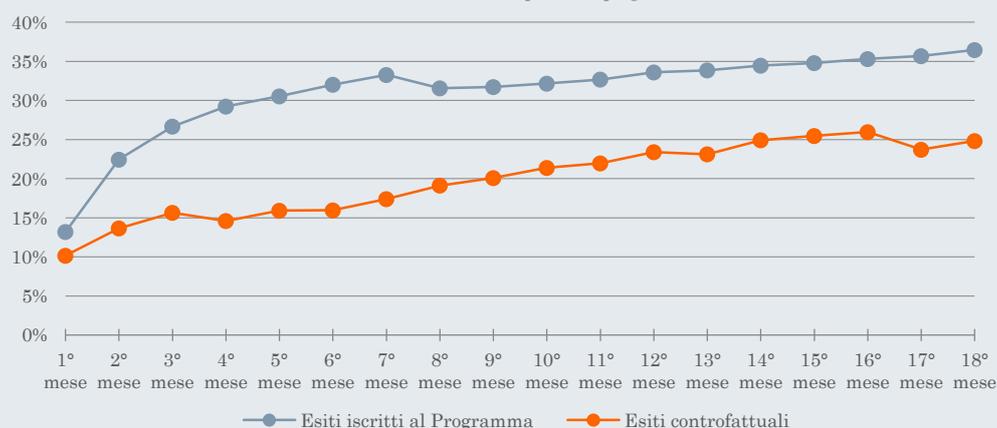
¹⁶ Gli esiti occupazionali qui considerati sono solo quelli rilevati dal Sistema Informativo Lavoro in quanto soggetti a obbligo di comunicazione; sono esclusi quindi i rapporti di lavoro autonomo.

Grafico 8
Tasso di occupazione a 1-18 mesi dalla iscrizione al centro per l'impiego o al programma Garanzia Giovani (1° semestre 2015)
Iscritti con precedenti esperienze lavorative



Nota. Si considera occupato il soggetto che ha lavorato con rapporto di lavoro dipendente almeno 5 giorni in un mese
Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

Grafico 9
Tasso di occupazione a 1-18 mesi dalla iscrizione al centro per l'impiego o al programma Garanzia Giovani (aprile 2014-dicembre 2015)
Iscritti in cerca di primo impiego



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Regione Toscana

3.2 Il REI: uno strumento di contrasto alla povertà

8.

Negli ultimi anni il problema della povertà è finalmente stato posto al centro dell'agenda politica. Da sempre l'Italia si è contraddistinta per la mancanza di un reddito minimo garantito, uno strumento di ultima istanza a sostegno della condizione di povertà. Complice l'aggravarsi della crisi economica l'attenzione del *policy maker* verso questi temi è andata crescendo. Dopo alcune sperimentazioni nazionali, come la Social Card e il Sostegno di Inclusion Attiva, ed alcune esperienze regionali il 2017 ha visto la nascita del Reddito di Inclusion (REI), un primo passo verso una misura nazionale ed universale di contrasto alla povertà.

Il Reddito di Inclusione è stato introdotto con il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, in attuazione della legge-delega 15 marzo 2017, n. 33, Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. È una misura di contrasto alla povertà, a regime, di carattere universale, condizionata alla verifica della prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'uscita dalla condizione di povertà. Dal 1° Gennaio 2018 il REI ha sostituito il Sostegno di Inclusione Attiva, e l'ASDI, l'assegno di disoccupazione per coloro che hanno esaurito il sussidio di disoccupazione.

9.

Il REI, così come previsto dal d.lgs. 147/2017, non prevede solo l'erogazione di un beneficio economico, bensì anche una componente di servizi alla persona, identificata dopo una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare.

I beneficiari del REI sono i nuclei familiari che risultano in possesso dei seguenti requisiti:

- il componente di riferimento, che richiede la misura deve essere cittadino dell'Unione Europea o in possesso di permesso di soggiorno o residente in Italia da almeno due anni;
- il nucleo familiare del richiedente deve avere ISEE non superiore a 6.000 euro, ISRE non superiore a 3.000 euro, un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20.000 euro, un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000;
- nessun componente del nucleo deve essere intestatario di autoveicoli, o motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta e avere disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

In sede di prima applicazione per accedere al REI il nucleo familiare deve trovarsi in una delle seguenti condizioni:

- presenza di un componente di età minore di anni 18;
- presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore;
- presenza di una donna in stato di gravidanza accertata;
- presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione per licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare della prestazione per la disoccupazione, o, nel caso in cui non ne abbia diritto per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi.

10.

Il REI è una classica misura di reddito minimo finalizzata a colmare la differenza tra le risorse già a disposizione della famiglia e una soglia di reddito minimo con la quale è possibile coprire i bisogni fondamentali, attraverso un meccanismo di *top-up*. La soglia di reddito minimo è fissata in 3.000 euro per le famiglie di un componente e rimodulata, secondo la scala di equivalenza ISEE, in base alla dimensione del nucleo familiare. In sede di prima applicazione, la soglia di reddito minimo è tuttavia considerata solo al 75% e il beneficio economico non può superare l'ammontare annuo dell'assegno sociale (in termini mensili, circa 485 euro).

Per accedere al REI l'intero nucleo familiare deve aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa. Il Progetto viene predisposto dai servizi sociali del Comune, che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nel contrasto alla povertà, come enti non profit.

La Legge di Bilancio per il 2018 prevede un significativo potenziamento del Reddito di Inclusione previsto dal d.lgs. 147/2017 in sede di prima applicazione. Dal 1° gennaio 2018 sopprime il riferimento alle specifiche circostanze legate allo stato di disoccupazione del componente in età pari o superiore a 55 anni. Dal 1° luglio 2018 è, invece, prevista la completa eliminazione dei requisiti categoriali necessari per accedere, quali la presenza di un minorenni, di una donna in stato di gravidanza o di un disabile. Infine, il massimale del valore dell'assegno sociale previsto sull'importo erogabile è ampliato del 10%. Con le modifiche previste dalla Legge di Bilancio per il 2018 il REI fa un ulteriore passo verso una misura universale di contrasto alla povertà. Il 2019 sarà il primo anno "a regime" in cui tutti i requisiti categoriali saranno eliminati (Tab. 10).

Tabella 10
Soglia di reddito minimo e importo del beneficio del numero di componenti

Numero componenti	Soglia di reddito minimo (euro)	Importo massimo mensile (euro)
1	2.250	187,50
2	3.532	294,38
3	4.590	382,50
4	5.535	461,25
5	6.412*	534,37*
6+	6.478*	539,82*

*Importi modificati dalla Legge di Bilancio per il 2018 e legati all'assegno sociale per il 2018

11.

Secondo le nostre simulazioni il numero di beneficiari del REI previsto in Italia passa da circa 539mila in sede di prima applicazione, secondo quanto previsto dal d.lgs., a 779mila dopo le estensioni previste dalla legge di bilancio per il 2018 "a regime" (Tab. 11). La platea di famiglie potenzialmente interessate dalla misura in Toscana è di circa 49,8mila dopo le modifiche della legge di bilancio (era attorno a 34mila in sede di prima applicazione). Senza considerare le risorse previste per il rafforzamento dei servizi, il REI a regime vale 2,3 miliardi a livello nazionale e 144 milioni in Toscana, con un incremento, rispettivamente, di 600 e 34 milioni rispetto a quanto previsto in sede di prima applicazione.

Tabella 11
Beneficiari e costo del REI prima e dopo la Legge di Bilancio

	Italia	Toscana
Beneficiari d.lgs prima applicazione (migliaia)	538,7	34,5
Beneficiari dopo L.B. 2018 "a regime" (migliaia)	779,2	49,8
Spesa d.lgs prima applicazione (miliardi)	1,7	0,110
Spesa dopo L.B. 2018 "a regime" (miliardi)	2,3	0,144

Fonte: nostre simulazioni su dati INPS 2014 (I dati sono riferiti alle Dichiarazioni Sostitutive Uniche -DSU- presentate in Toscana nel 2014. Il dato nazionale è stato stimato attraverso un coefficiente dato dal peso delle DSU toscane sul totale nazionale)

Date le sue caratteristiche, in particolare l'orientamento a colpire in modo molto efficace la fascia di famiglie in condizioni di povertà estrema, il REI, nella sua versione post Legge di Bilancio è, se tutti i beneficiari richiedono il contributo, potenzialmente capace di ridurre sia la

povertà assoluta, che passa dal coinvolgere il 3,23% al 2,49% dei Toscani, che la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, con un Gini che passa da 0,30661 a 0,30372 (Tab. 12).

Tabella 12
La povertà e la disuguaglianza prima e dopo il REI

	Italia	Toscana
Povertà assoluta prima del REI	6,15	3,23
Povertà assoluta dopo il REI	5,32	2,49
Gini prima del REI	0,33295	0,30661
Gini dopo il REI	0,32931	0,30372

Fonte: EUSILC ISTAT 2015

Box 3.3: Le misure a favore delle famiglie negli anni di crisi

Per rafforzare i bilanci delle famiglie negli ultimi anni sono state approvate numerose misure, sotto forma di trasferimenti o minori imposte (Tab. 13). Si tratta di un mix di interventi di natura categoriale destinati a soggetti in possesso di uno specifico requisito, di volta in volta variabile (avere figli, essere lavoratori dipendenti, avere una casa di proprietà, essere un pensionato, ecc.), e non necessariamente coincidente con una condizione di indigenza economica. Attraverso il possesso dell'uno o dell'altro requisito, tuttavia, la maggioranza delle famiglie è stata coinvolta in un qualche forma di trasferimento o riduzione di imposta.

Nello specifico per le famiglie con figli si sono aggiunti tre nuovi interventi al già frammentato insieme di politiche previsto nella normativa pre-vigente, anziché istituire un unico strumento di sostegno alla responsabilità familiare che da più parti viene indicata come soluzione più equa e efficace. L'assegno di natalità spetta alle famiglie, con figlio nato, adottato o in affido fino al terzo anno di età, aventi un ISEE inferiore a 25mila euro. L'importo annuo è di 1.920 euro per ISEE non superiore a 7mila euro e di 960 euro per ISEE fra 7mila e 25mila euro. Il premio alla nascita è un assegno di 800 euro che può essere chiesto dalla futura madre all'INPS al compimento del settimo mese di gravidanza indipendentemente dal reddito. Infine, il bonus cultura è un'erogazione di 500 euro da spendere in attività culturali riservata ai neomaggiorenni.

Sul fronte delle minori entrate è stato introdotto il c.d. bonus 80 euro, la misura più consistente, con un costo che si aggira, nella versione successiva alla legge di bilancio per il 2018, attorno ai 9,6 miliardi di euro a livello nazionale. Nella sua prima versione si tratta di un credito IRPEF spettante ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo inferiore a 24.000 euro di 960 euro annui, che scende per redditi compresi fra 24.000 e 26.000 mila euro. La legge di bilancio per il 2018, in previsione del rinnovo del contratto del pubblico impiego che determinerà un innalzamento dei redditi di molti dipendenti pubblici vicini al limite massimo per accedere al bonus, ha previsto un innalzamento delle soglie di accesso da 26.000 a 26.600 euro e da 24.000 a 24.600 euro. Altra misura rilevante in termini di minori entrate è l'abolizione dell'imposta sulla casa di abitazione con un costo di quasi 4 miliardi a livello nazionale.

Le ultime misure riguardano i pensionati e valgono complessivamente 1 miliardo e 400 milioni in Italia. La prima è l'aumento delle detrazioni fiscali a favore dei pensionati meno abbienti con allargamento della no tax area. Nello specifico, la 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. La seconda è il potenziamento e l'estensione della quattordicesima. In particolare, un aumento dell'importo da erogare ai pensionati già beneficiari 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.

Tabella 13
Principali interventi a sostegno delle famiglie

		Valore (miliardi di euro)
MAGGIORNI SPESE		
Assegno di natalità	Legge di Bilancio 2015 e con fermato nelle successive leggi di bilancio 2016 e 2017	0,6
Premio alla nascita	Legge di Bilancio 2017	0,4
Bonus cultura	Legge di Bilancio 2016 e confermato nella Legge di Bilancio 2017	0,3
MINORI ENTRATE		
Bonus 80 euro	Legge di Bilancio 2015 e successivamente resa strutturale, modificata da Legge di Bilancio 2018	9,6
Abolizione TASI	Legge di Bilancio 2016 e resa strutturale	3,6
Detrazione per redditi da pensione	Legge di Bilancio 2016 e confermata nella Legge di Bilancio 2017	0,5
Quattordicesima dei pensionati	Legge di Bilancio 2017	0,9

In sintesi, le politiche a favore delle famiglie messe in atto negli anni di crisi sono molte e coinvolgono un ammontare di risorse consistente. Tuttavia, gli effetti redistributivi degli interventi sono complessivamente contenuti, in particolare sulla povertà assoluta che non subisce riduzioni significative tra prima e dopo i vari interventi (Tab. 14).

Tabella 14
Effetti delle misure su povertà e disuguaglianza (Italia e Toscana)

	Italia		Toscana	
	Povertà assoluta	Gini	Povertà assoluta	Gini
Pre vigente	6,15	0,33295	3,23	0,30661
Assegno di natalità	6,12	0,33266	3,23	0,30623
Premio alla nascita	6,15	0,33286	3,23	0,30664
Bonus cultura	6,14	0,33289	3,23	0,30660
Bonus 80 euro	6,09	0,33198	3,23	0,30548
Abolizione TASI	6,14	0,33271	3,23	0,30636
Detrazione per redditi da pensione	6,15	0,33273	3,23	0,30641
Quattordicesima dei pensionati	6,13	0,33232	3,23	0,30613

Fonte: EUSILC ISTAT 2015

3.3 Le misure di contrasto all'evasione fiscale

12.

Negli ultimi anni sono stati compiuti numerosi passi in avanti sul terreno della conoscenza dei fenomeni legati all'evasione fiscale. La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", predisposta contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), calcola che il *tax gap*, ovvero la differenza tra imposte e contributi teorici e quelli effettivamente versati ammonta in Italia a 109,5 miliardi di euro (anno 2015), di cui 11,6 per le sole entrate contributive. Inoltre la propensione all'inadempimento dei contribuenti, misurata dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico, è del 23,5% ma se si escludono i lavoratori dipendenti questo rapporto aumenta notevolmente: per ogni 100 euro di tasse e contributi teorici ne vengono mediamente evasi 35.

Si tratta di numeri molto elevati che suggeriscono come le politiche messe in atto nel tempo non siano state capaci di contenere il livello di evasione almeno entro limiti fisiologici. Nell'ultimo decennio, infatti, le scelte di contrasto all'evasione sono passate attraverso molte fasi, anche tra loro contraddittorie: dagli elenchi clienti-fornitori alle limitazioni sull'uso del contante sino al frequente ricorso a condoni e sanatorie.

Anche la Legge di Stabilità per il 2018 è intervenuta su questo tema, introducendo, tra le altre misure, la fatturazione elettronica obbligatoria anche nei rapporti tra privati. Si tratta certamente di una importante novità, che secondo alcuni potrà davvero segnare una svolta nel campo dell'evasione.

13.

L'evasione dell'IRPEF può riguardare diverse tipologie di redditi e di soggetti. Guardando al gettito IRPEF classificato sulla base delle differenti fonti di reddito, si osserva come oltre il 50% dell'imposta venga versato da lavoratori dipendenti e il 30% da pensionati. I redditi derivanti dalle attività imprenditoriali e professionali, cioè quelli relativi agli imprenditori individuali e alle società di persone che sono tenute al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche tramite i propri soci, pesano in generale poco più dell'8% del gettito complessivo. Non

solo, questa tipologia di contribuenti (lavoratori autonomi e soci) risulta ancora meno significativa se esaminata rispetto al complesso delle persone fisiche: in questo caso, infatti, il suo peso è poco inferiore al 5% sia in Italia che in Toscana.

La misura del *tax gap* viene effettuata a partire dall'intero ammontare dell'imposta IRPEF versata su ogni tipologia di reddito, compreso quello da lavoro dipendente. Nel nostro caso, la metodologia di stima ha utilizzato un approccio macroeconomico di tipo top-down e ha quindi messo a confronto i dati fiscali di fonte Mef con dati di contabilità territoriale. Il vantaggio di una tale procedura consiste nel fatto che i dati macro di contabilità sono in grado di cogliere l'economia sommersa e quindi forniscono, una volta confrontati con i dati delle dichiarazioni fiscali, una misura del cd. *tax gap*.

Tabella 15
Base imponibile IRPEF per tipologia di reddito. Anno di imposta 2015
Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali

	Valori assoluti		Valori %	
	Italia	Toscana	Italia	Toscana
Reddito dominicale	588.044	30.500	0,07	0,05
Reddito agrario e da allevamento e produzione vegetali	1.004.852	64.447	0,12	0,12
Reddito da fabbricati	28.204.762	2.221.898	3,42	3,97
Reddito da lavoro dipendente e assimilati	434.694.376	27.924.591	52,78	49,92
Reddito da pensione	249.226.307	17.540.759	30,26	31,36
Reddito da lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi da Mod. 770	36.034.735	2.384.321	4,38	4,26
Reddito di spettanza dell'imprenditore	32.679.027	2.481.908	3,97	4,44
Reddito da partecipazione e da capitale	37.368.866	3.010.220	4,54	5,38
Redditi diversi	3.838.866	274.868	0,47	0,49
TOTALE	823.639.835	55.933.512	100,00	100,00

Fonte: Ministero Economia e Finanze

14.

Dai dati della contabilità territoriale forniti da ISTAT è stata selezionata, per ciascuna regione, la variabile relativa alle imposte sui redditi e sul patrimonio, quale *proxy* del gettito complessivo teorico. Questa grandezza è stata poi confrontata con gli importi del gettito IRPEF, una volta aggiunti sia l'addizionale regionale che comunale all'IRPEF.

I risultati della stima mostrano che in Italia le due fonti (contabilità e dati fiscali) differiscono per quasi 38 miliardi di euro e che il *tax gap* misurato rispetto alla grandezza macro è pari al 18,1%¹⁷. In altre parole, quindi, per ogni 100 euro di imposta dovuti (sia per l'IRPEF che per le sue due addizionali) circa 18 euro vengono evasi. In Toscana il gettito teoricamente evaso si attesta intorno a 2,4 miliardi di euro e il *tax gap* risulta inferiore a quello medio italiano e pari a 17,4%.

Tabella 16
Differenza di gettito tra dati di contabilità e Mef e *tax gap*. Anno di imposta 2015
Milioni di euro e %

	Contabilità	Mef	Differenza	Differenza %
Toscana	13.979	11.553	2.426	17,4
Italia	209.624	171.711	37.913	18,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero Economia e Finanze e ISTAT

¹⁷ Le stime per l'Italia risultano in linea con quanto riportato all'interno della già citata "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" MEF 2018.

Come già sottolineato, le indicazioni riportate si riferiscono al totale dei contribuenti IRPEF. Naturalmente tali valori assumerebbero dimensioni anche molto differenziate se fossero misurate sulle diverse tipologie di reddito. A questo proposito, la “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva” riporta come, in Italia, la propensione al *gap* risulti superiore al 67% se calcolata sui soli lavoratori autonomi mentre sia pari al 3,6% se riferita ai lavoratori dipendenti (in questo caso si tratta di evasione legata al lavoro irregolare, come ad esempio quello relativo all’assistenza domiciliare ad anziani o bambini). Non solo, se il *gap* viene distinto in due parti, una che deriva dall’omessa dichiarazione (*assessment gap*) e l’altra che invece deriva da omessi versamenti (*collection gap*), le differenze di gettito e la propensione al *gap* risultano di nuovo molto diverse. Infatti, se consideriamo i soli lavoratori autonomi, il gettito evaso è riconducibile quasi esclusivamente all’omessa dichiarazione o meglio ad una vera e propria intenzione di evadere (29 miliardi su 31 miliardi). Le strategie anti evasione messe in atto dai governi sembrano rappresentare un buon argine per il “*collection gap*”, e cioè per gli errori, le omissioni e le errate interpretazioni. In questo caso l’azione di recupero è piuttosto efficace poiché riesce ad intercettare una parte di contribuenti potenzialmente evasori attraverso strumenti ormai rodati (incroci di dati, controlli automatizzati, lettere di segnalazione...). Molto più difficile è invece agire contro l’evasione totale, l’*assessment gap*, anche se a contrastare questo fenomeno sembrano dirigersi le misure di tracciabilità delle transazioni.

3.4 Le misure per le imprese

15.

Le misure per le imprese contenute nella legge di Stabilità per il 2018 riguardano sostanzialmente i seguenti interventi. In primo luogo viene rifinanziata per 330 milioni di euro nel periodo 2018-2023 la c.d. “Nuova Sabatini” e cioè la misura di sostegno volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature. Per la definizione dell’agevolazione viene introdotto un meccanismo preferenziale che andrà a premiare gli investimenti realizzati nell’ambito di “Industria 4.0”, cui viene riservata una quota pari al 30% delle risorse complessivamente stanziata.

In secondo luogo, la legge prevede la proroga di un anno del super (al 30% anziché al 40% come nel 2017) e dell’iper ammortamento, entrambi destinati agli acquisti effettuati durante l’intero anno, e posticipa al 2018 l’introduzione dell’IRI, prevista con la legge di Bilancio 2017.

Si introduce, inoltre, un credito di imposta del 50% per le spese di consulenza sostenute dalle piccole e medie imprese che intendono quotarsi in borsa e un credito d’imposta del 40% fino a un massimo di 300.000 euro per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0.

Infine, viene istituito il Fondo per le imprese del Sud a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese meridionali, con una dotazione di 150 milioni di euro.

Box 3.4: Gli effetti dell'introduzione dell'IRI

Tra le novità che erano contenute nella legge di Bilancio 2017, l'art. 68 dettava la misura sull'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) che potrà interessare sia gli imprenditori individuali che le società di persone in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria. Tale imposta, che viene rinviata al 2018 dalla nuova legge di Bilancio, 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.

In attesa di poter accedere al regime IRI, 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: chi guadagna meno di 15mila euro all'anno, per esempio, viene assoggettato alla tassazione del 23% che arriva al 27% nella fascia di reddito tra 15mila e 28mila euro annui, fino a raggiungere il livello massimo del 43% per i redditi superiori a 75mila euro.

Con l'introduzione dell'IRI, invece, si prevede che:

- il reddito d'impresa in contabilità ordinaria, attualmente tassato attraverso l'IRPEF, sarà assoggettato a IRI con una aliquota del 24% (stessa aliquota IRES per le società di capitale);
- il reddito personale dell'imprenditore o del lavoratore autonomo sarà soggetto a IRPEF secondo scaglioni.

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. Pertanto 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%.

Qui di seguito si riportano alcune stime di impatto, a partire dall'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, 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 delle riforma risulta pari a 60 milioni di euro. Tale ammontare sarebbe evidentemente doppio nel caso, teorico, in cui i redditi di impresa non venissero distribuiti tra i soci.

Più specificatamente, 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. In particolare, 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 attualmente pagano l'IRPEF in proporzione ad una aliquota che è (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.

Applicando ai micro dati 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 dalle 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 sia l'aliquota media regionale (Hp1) che considerando

aliquote articolate (Hp2) per scaglioni di reddito d'impresa (che evidentemente rappresentano solo una parte della base imponibile IRPEF), non avendo la possibilità di fare ipotesi alternative circa le singole aliquote.

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. Sulla base di queste ipotesi, la riduzione di gettito varia, nel caso delle società di persona, da un valore di 45 milioni di euro nel caso venisse applicata a ciascuna impresa l'aliquota IRPEF media regionale (2.200 euro medi per impresa) fino a 67 milioni di euro (quasi 4.000 euro medi) se la tassazione IRPEF avviene sulla base di aliquote differenziate per scaglione di reddito d'impresa. I valori si riferiscono, inoltre, ai soli potenziali beneficiari della manovra e cioè alle sole imprese che presentano una aliquota IRPEF attualmente superiore al 24%.

Tabella 17
Riduzione dell'imposta a seguito della Legge di Bilancio per quintile di base imponibile
Valori assoluti in migliaia di euro e per azienda in euro

	N° imprese beneficiarie	Riduzione del gettito (VA)	Riduzione del gettito (valore medio per impresa)
<i>Persone fisiche titolari di Partita IVA</i>			
I quintile	1.749	-55	-31
II quintile	1.748	-90	-51
III quintile	1.748	130	75
IV quintile	1.748	1.427	816
V quintile	1.749	13.397	7.660
Persone fisiche di cui Potenziali beneficiari	8.742	14.810	1.694
<i>Società di persone con aliquota media regionale (Hp1)</i>			
I quintile	5.150	-6.934	-1.346
II quintile	5.147	2.017	392
III quintile	5.148	5.214	1.013
IV quintile	5.148	9.573	1.860
V quintile	5.149	28.543	5.543
Società di Persone di cui Potenziali beneficiari	25.742	38.413	1.492
<i>Società di persone con aliquote per scaglioni (Hp2)</i>			
I quintile	5.150	-5	-1
II quintile	5.147	-230	-45
III quintile	5.148	729	142
IV quintile	5.148	8.330	1.618
V quintile	5.149	58.055	11.275
Società di Persone di cui Potenziali beneficiari	25.742	66.880	2.598
Totale (Hp1)	25.837	60.301	2.334
Totale (Hp2)	25.837	82.070	3.967

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

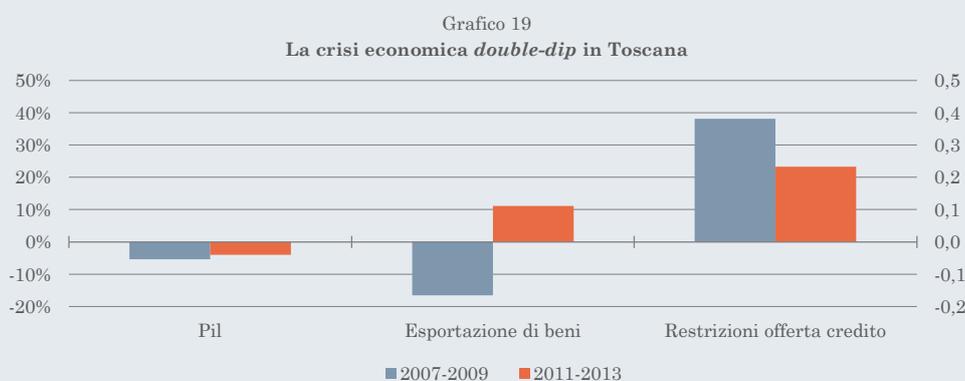
Tabella 18
Le dimensioni dell'introduzione dell'IRI in Toscana

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)	60-82 milioni	2,3-3,9mila

Occorre specificare che i dati stimati per le imprese toscane riguardano esclusivamente gli impatti direttamente imputabili all'introduzione dell'IRI e quindi non tengono conto di quelli indiretti relativi, ad esempio, alle ricadute sul gettito dell'addizionale regionale e comunale all'IRPEF. Una stima complessiva dei due effetti è invece rappresentata nei dati di sintesi iniziali, presentati nel quadro riassuntivo generale.

Box 3.5: Le imprese e la crisi economica

La lunga e grave recessione ha messo a dura prova la tenuta del sistema produttivo regionale ed è stata caratterizzata da due fasi distinte che potrebbero aver inciso sulle produzioni toscane in modo differenziato. Esemplicativi in tal senso sono i diversi andamenti che, a fronte della caduta del PIL in entrambi i periodi, hanno caratterizzato le esportazioni e l'offerta di credito alle imprese (Graf. 19). In effetti, se la prima parte della recessione, iniziata con la tempesta finanziaria negli Stati Uniti, ha duramente compresso la domanda estera agendo direttamente sulle imprese esportatrici (e, indirettamente, sulle loro catene di fornitura); la seconda, coincidente con la crisi del debito sovrano, ha paralizzato la domanda interna, a fronte di una ritrovata vivacità dell'export regionale. D'altra parte, rispetto ai due tempi che hanno caratterizzato la dinamica delle esportazioni, l'offerta di credito si è irrigidita in entrambe le fasi, a causa di una debolezza generalizzata dei sistemi finanziari dei paesi sviluppati nella prima parte della recessione; e di una più peculiare posizione dell'Italia e delle altre economie mediterranee durante la crisi dei debiti sovrani.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Banca d'Italia

Una crisi così lunga e grave può cambiare la struttura di un sistema produttivo. Tra 2008 e 2015 sono andate perse oltre 15mila unità locali e 100mila addetti in Toscana. Dal punto di vista della composizione settoriale, la crisi economica ha contribuito a “dimagrire” ulteriormente la base manifatturiera dell'economia regionale, sia in termini di unità locali (dal 12,2% all'11,3%), che di addetti (dal 24,9% al 23,8%)¹⁸. Tuttavia, il processo di deindustrializzazione non è affatto nuovo e, anzi, pare aver addirittura rallentato negli ultimi anni rispetto alla dinamica pre-crisi. Inoltre, adottando una visione più ampia della base manifatturiera che includa l'industria in senso stretto e i servizi alle imprese, si nota che l'incidenza di questa in termini di addetti (48,1%) e unità locali (39,8%) è rimasta stabile tra 2008 e 2015, con una crescita del peso dei *KIBS* (*Knowledge Intensive Business Services*). Quanto ai comparti più strettamente manifatturieri, il quadro vede uno svuotamento in termini di addetti dei settori a medio-bassa tecnologia (es., petrolchimica, gomma e plastica, siderurgia; da 24,8% a 22,2%), a fronte della crescita di quelli ad alta tecnologia (farmaceutica, meccanica di precisione, aerospazio; da 4,1% a 4,9%) e, soprattutto, di quelli a bassa tecnologia (es., agroalimentare, moda, carta; da 55,3% a 57,2%), nei quali sono ricomprese le tipiche produzioni del *Made in Italy*.

Ma quali sono le caratteristiche principali delle imprese in crescita nel corso della crisi economica? Le analisi che IRPET ha condotto nel più recente passato sulla *performance* delle imprese esportatrici toscane ne hanno evidenziato una migliore dinamica, specialmente nella seconda fase. In sostanza, le tipiche imprese in crescita durante la crisi del debito sovrano sono quelle che hanno aumentato la propria esposizione sui mercati esteri, sia in termini di intensità complessiva (fatturato esportato) che lungo il margine estensivo (numero di mercati raggiunti). Allo stesso tempo, altre analisi hanno mostrato come la fragilità finanziaria abbia ridotto la persistenza dei fenomeni di crescita delle imprese più dinamiche.

Se l'apertura al commercio internazionale e la fragilità finanziaria sembrano aver dunque condizionato la dinamica di impresa nel corso degli anni della crisi economica, potremmo adesso chiederci se abbiano

¹⁸ Dati Asia-ISTAT, che escludono agricoltura e pubblica amministrazione.

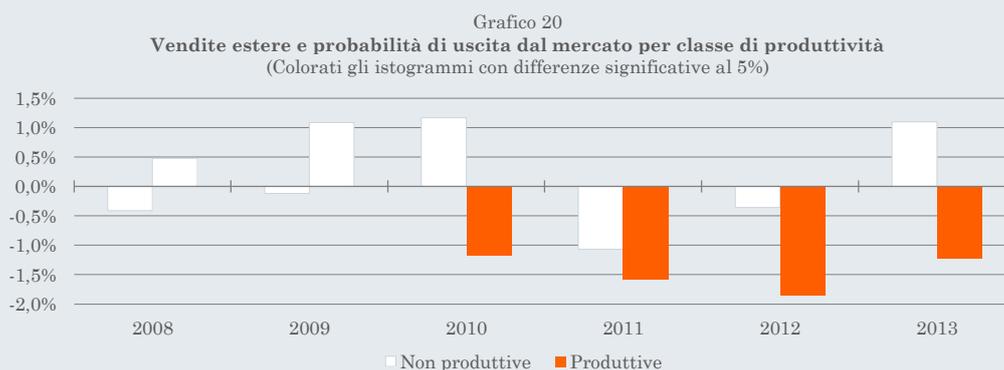
contribuito o meno a sporcare i processi di selezione delle imprese, indagando il fenomeno della mortalità di impresa, e le caratteristiche delle imprese persistenti.

In altre parole, di fronte a una recessione così lunga e intensa, e ai pervasivi ruoli in essa giocati dalla domanda estera e dalla fragilità finanziaria, può sorgere il dubbio che i meccanismi di selezione abbiano colpito indiscriminatamente le imprese, indipendentemente, ad esempio, dai loro livelli di efficienza. La teoria economica, anche nelle sue ramificazioni meno ortodosse, tende a suggerire che, in un dato periodo temporale, le imprese più produttive si caratterizzino per superiori tassi di sopravvivenza (e di crescita). Alcune evidenze empiriche d'altro canto suggeriscono che, accanto a processi di selezioni basati sull'efficienza, se ne accompagnino altri che tendono a favorire le imprese che, indipendentemente dalla loro produttività, raggiungono elevati livelli di profittabilità.

In un'analisi condotta sulla sopravvivenza delle imprese manifatturiere tra 2008 e 2013 abbiamo indagato questi fenomeni attraverso la stima di un modello econometrico. Più precisamente, abbiamo investigato il ruolo che le vendite estere e la fragilità finanziaria hanno giocato nelle diverse fasi della recessione nel favorire, o mettere a rischio, la sopravvivenza di diversi gruppi di imprese. In questo Box riportiamo i risultati ottenuti per 2 distinti gruppi di imprese: quelle relativamente più efficienti e le altre¹⁹.

Un modo relativamente semplice di rappresentare i risultati delle nostre elaborazioni è quello di mostrare attraverso istogrammi i differenziali annuali in termini di mortalità delle imprese nei due gruppi sopra delineati a seconda che esse siano o meno esposte sui mercati internazionali (Graf. 20), o che siano o meno fragili dal punto di vista finanziario (Graf. 21)²⁰.

Si consideri ad esempio il caso delle imprese più produttive e l'effetto sulla loro probabilità di sopravvivenza dell'apertura sui mercati internazionali. Le due fasi della crisi sono ben visibili nel grafico 20. In effetti, nella prima parte (2008-2009) le vendite estere non hanno rappresentato una sostanziale ancora di salvezza per le imprese più efficienti: i differenziali in termini di sopravvivenza tra le imprese produttive domestiche e quelle esposte sui mercati internazionali non sono infatti significativi. La situazione cambia a partire dal 2010: a partire da quella data, le imprese più internazionalizzate tra quelle efficienti hanno esperito un rischio di uscita significativamente inferiore rispetto a quello che ha caratterizzato le imprese efficienti più orientate a soddisfare la domanda interna. L'export insomma, come vuole la storia della recessione a due stadi, ha costituito una base di salvezza per le imprese più efficienti soltanto nella seconda fase della crisi, che ha colpito la domanda interna. Diverso il discorso per le imprese meno efficienti, per le quali l'apertura sui mercati internazionali non ha assicurato una maggiore o minore resilienza in nessuna delle fasi della crisi. Insomma, la domanda internazionale non è stata una panacea per tutte le imprese del tessuto produttivo regionale: soltanto quelle capaci di raggiungere livelli di efficienza relativamente elevati sono state in grado di ottenere dei vantaggi in termini di sopravvivenza, limitatamente alla seconda ondata recessiva.

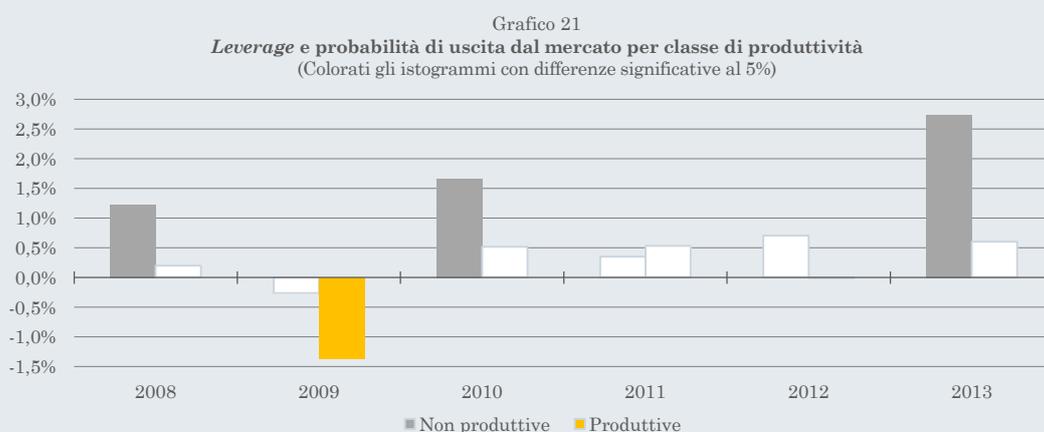


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Bureau van Dijk e Registro delle imprese.
Ogni istogramma rappresenta il differenziale annuale in termini di mortalità tra le imprese esposte sui mercati internazionali rispetto a quelle orientate al mercato interno a seconda della classe di produttività.

¹⁹ Abbiamo definito come efficienti le imprese appartenenti al quartile più produttivo della distribuzione delle imprese per livelli di produttività, calcolata a livello di divisione Ateco.

²⁰ In quanto segue un'impresa domestica è un'impresa con propensione all'export nulla, mentre un'impresa esposta sui mercati internazionali tende a derivare una quota rilevante del proprio fatturato dalla domanda internazionale (almeno il 20%). Per quanto concerne la fragilità finanziaria, è considerata fragile un'impresa con un *leverage* superiore a 2. I gruppi sono definiti annualmente sui valori ritardati delle variabili in esame.

Si consideri adesso il problema della fragilità finanziaria. Le forti restrizioni osservate a livello macroeconomico in termini di offerta di credito hanno destato in molti osservatori il sospetto che nel corso della crisi economica l'elevato indebitamento abbia potuto costituire un elemento di selezione ulteriore rispetto ai fondamentali delle imprese, ad esempio in termini di efficienza. Da quanto emerge dal grafico 21 non ci sono forti evidenze a supporto di questa tesi: in tre dei sei anni considerati nell'analisi sono state le imprese meno produttive, tra quelle caratterizzate da *leverage* elevato, a essersi caratterizzate da un maggiore rischio di uscita in un numero relativamente elevato di anni. Per le più produttive non si segnalano invece differenziali positivi significativi e semmai, nell'anno di maggior caduta del prodotto interno lordo – il 2009 – si nota un differenziale negativo a vantaggio delle produttive più indebitate, forse dovuto a una elevata esposizione sui mercati finanziari delle imprese migliori del comparto produttivo regionale, che hanno avuto poi il tempo di “aggiustare” i loro bilanci negli anni successivi.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Bureau van Dijk e Registro delle imprese. Ogni istogramma rappresenta il differenziale annuale in termini di mortalità tra le imprese caratterizzate da *leverage* elevato rispetto alle altre a seconda della classe di produttività

In sintesi, la lunga fase recessiva ha profondamente mutato il sistema produttivo regionale, inserendosi tuttavia su processi di ristrutturazione già in corso, in parte legati alla stagione di stagnazione vissuta dall'economia italiana nei primi anni duemila. Dal punto di vista della specializzazione settoriale, a una prima fase recessiva caratterizzata dalla maggiore tenuta dei servizi, anche avanzati, ha fatto seguito una seconda parte di ripresa della base manifatturiera, anche sotto la spinta delle produzioni più tradizionali del *Made in Italy*, a elevata vocazione internazionale. Infine, la nostra analisi della sopravvivenza delle imprese ha mostrato come i canali delle vendite estere e della fragilità finanziaria abbiano, soprattutto il primo, contribuito a rafforzare i meccanismi di selezione basati sulla produttività nella seconda fase della crisi economica, mentre la prima ondata recessiva ha colpito le imprese manifatturiere toscane più indiscriminatamente.

3.5 Le misure per il pubblico impiego

16.

La Legge di Bilancio introduce, dopo anni di blocco, alcune misure a favore del pubblico impiego. L'intervento più significativo è il rinnovo del contratto collettivo nazionale e la possibilità di fare assunzioni, in deroga alla normativa vigente, per alcune amministrazioni, in particolare quelle del comparto della sicurezza (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Vigili del Fuoco) e della ricerca (università ed altri enti pubblici). L'onere complessivo della manovra con riferimento a queste voci ammonta a circa 2,1 miliardi di euro nel 2018 (come somma di 1,6 miliardi di euro per alimentare il fondo a favore dei contratti e 484 milioni per nuove

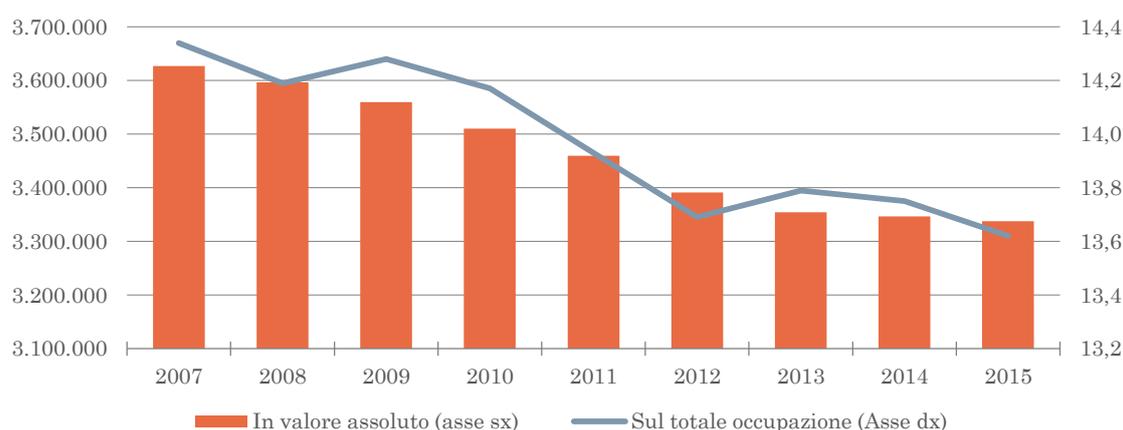
assunzioni). Dal 2019 la spesa complessiva sale a 2,3 miliardi, a causa di un incremento di stanziamento per le nuove assunzioni.

17.

I citati provvedimenti segnano una inversione di tendenza rispetto al passato, connotato da un netto calo sia del personale, per effetto del blocco del *turn over*, sia del potere di acquisto delle retribuzioni. Cosa è successo in questi anni dentro la pubblica amministrazione?

I dati tratti dalla banca dati *Oecd, Government at Glance*, evidenziano come nel 2015 gli impiegati pubblici erano in Italia circa 3,3 milioni. Nel 2007 erano di più: 3,6 milioni. Nell'arco di poco meno di un decennio, quindi, il comparto pubblico ha subito una riduzione di circa 289 mila unità. Rispetto al totale dell'occupazione, nel medesimo periodo, 2007-2015, il peso dei dipendenti pubblici passa dal 14 al 13%.

Grafico 22
Il personale pubblico in Italia



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Government at Glance

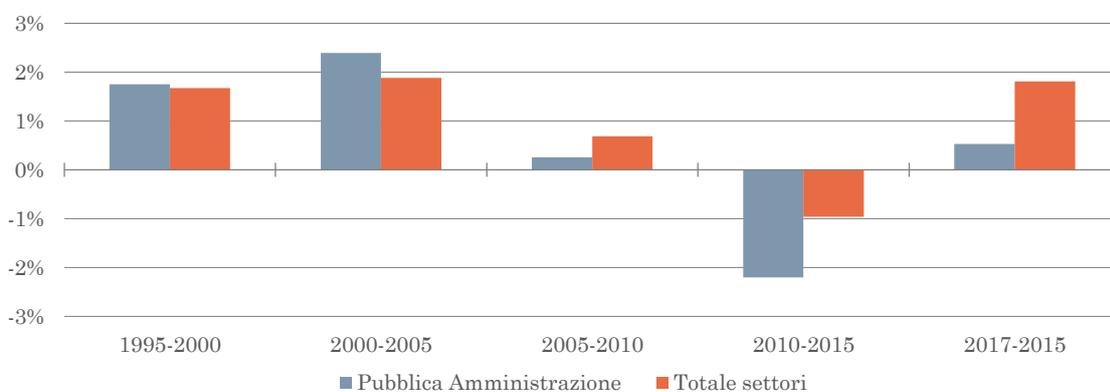
18.

Il personale è diminuito, quindi, ed inoltre ha subito una considerevole riduzione del potere di acquisto dei propri redditi. I dati di contabilità evidenziano infatti un andamento negativo del livello retributivo reale, a prezzi 2010, per unità di lavoro, attestabile su una riduzione di 0,9 punti percentuali medi annui fra il 2007 e 2017. Nello stesso periodo la retribuzione per occupato dipendente in tutti i settori dell'economia è invece scesa in termini reali di 0,2 punti percentuali in media annua.

La flessione dei redditi ha quindi riguardato tutti i lavoratori dipendenti, ma molto di più quelli inseriti nel comparto pubblico. Il seguente grafico illustra, in una prospettiva temporale più ampia, quanto rilevante sia stata la riduzione reale della spesa delle Amministrazioni pubbliche per i redditi da lavoro. In un decennio (2017-2007) il potere di acquisto delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti è diminuito in termini assoluti mediamente di circa 700 euro, ma la contrazione diventa molto più significativa e pari a 3mila euro se quel lavoratore è occupato nella pubblica amministrazione.

Grafico 23

Tassi medi annui di variazione delle retribuzioni per lavoratore dipendente (ULA) a prezzi 2010



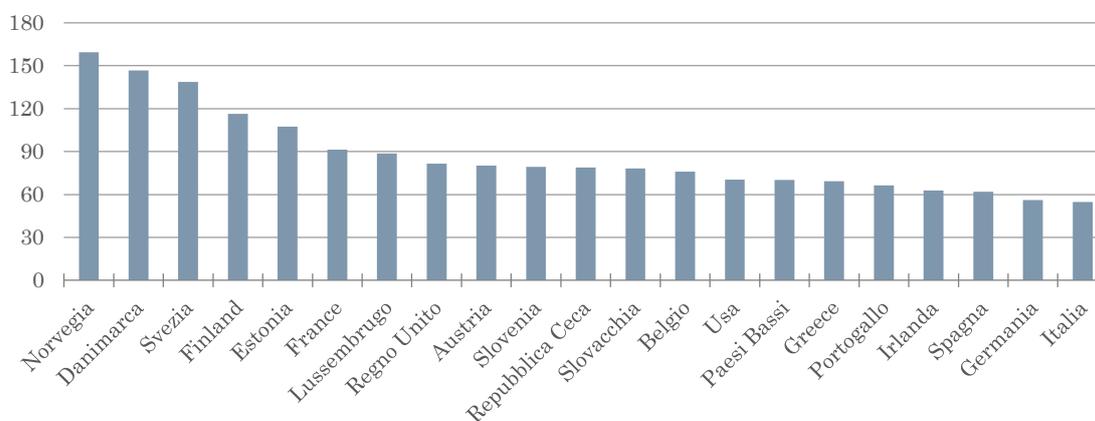
Fonte: elaborazioni IRPET su dati di contabilità ISTAT

19.

Non c'è dubbio quindi che i dipendenti pubblici siano oggi diminuiti in numero e meno remunerati e che la manovra di bilancio segni una inversione di tendenza rispetto alle dinamiche recentemente osservate. Il confronto con gli altri paesi inoltre consente di sfatare la percezione, del tutto errata, che in Italia vi siano troppi dipendenti pubblici: la dotazione di personale nella pubblica amministrazione non è infatti nel nostro paese sovradimensionata, rispetto sia al totale della popolazione sia a quello degli occupati. Anzi in entrambi i casi occupiamo nel raffronto con altri paesi posizioni di retroguardia. In Italia abbiamo, ad esempio, circa 55 dipendenti pubblici ogni mille abitanti, contro i 56 della Germania, i 62 della Spagna, i 92 della Francia. E il peso sull'occupazione complessiva dei dipendenti pubblici è non superiore al 14%, poco sopra il dato tedesco ma abbondantemente sotto rispetto a Francia, Spagna, e a quasi tutti gli stati membri dell'Unione europea e a molti dei paesi dell'Ocse.

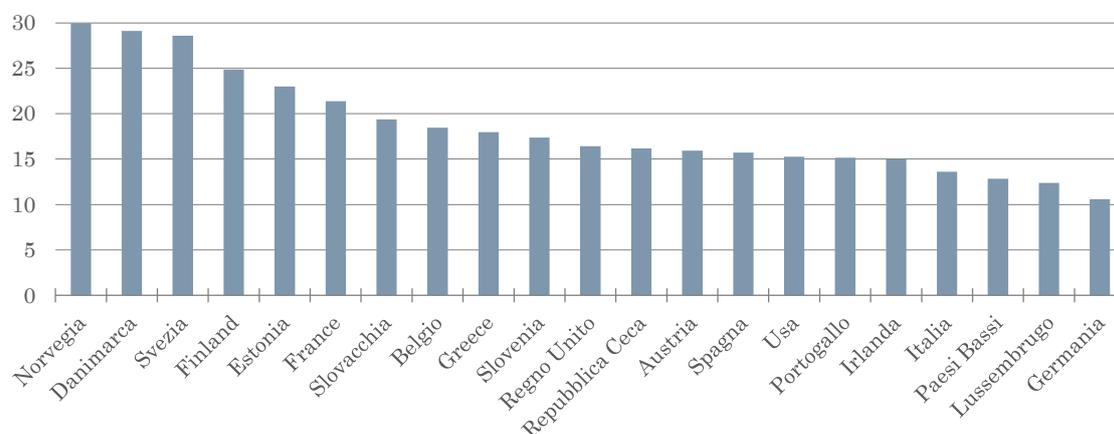
Grafico 24

Dipendenti pubblici per 1.000 abitanti



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Government at Glance

Grafico 25
Dipendenti pubblici in percentuale sul totale occupati



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Government at Glance

20.

Se una anomalia italiana esiste, con riferimento al personale, essa risiede non tanto nella dimensione complessiva ma nella sua articolazione per età. I dipendenti con meno di 35 anni nel nostro paese rappresentano il 2% della forza lavoro occupata alle pubbliche dipendenze; quelli in età compresa fra 35 e 55 anni sono circa il 52%; mentre il restante 45% è un *over 55enne*. Quasi nessuno in Europa, o nei paesi Ocse, presenta una distribuzione così sperequata. Cioè, così tanto in difetto nella coda rappresentativa delle età giovanili e così tanto in eccesso in quella occupata dai lavoratori più anziani. In Germania i dipendenti pubblici con meno di 35 anni sono il 30%, in Svezia il 22%, in Francia il 21%, nei Paesi Bassi ed in Austria il 14%; solo la Spagna si avvicina a noi con un modesto 5%. Ed analogamente gli stessi paesi, ma molti altri ancora, mostrano un peso più ridotto della componente rappresentata dagli ultra 55enni.

Tabella 26
Dipendenti pubblici per classi di età

Country	18-35enni	35-54enni	over 55enni
Austria	15	59	26
Belgio	17	55	28
Danimarca	19	58	23
Finlandia	15	54	31
Francia	21	55	24
Germania	30	50	20
Grecia	4	69	27
Irlanda	13	61	27
ITALIA	2	52	45
Paesi Bassi	14	56	30
Norvegia	19	57	25
Polonia	6	61	33
Portogallo	13	68	20
Repubblica Slovacca	21	55	23
Slovenia	11	71	18
Spagna	5	60	35
Svezia	22	54	24
Regno unito	20	58	22

21.

Abbiamo quindi meno dipendenti pubblici degli altri, ma molti più anziani. Pagati meglio? Su questo ultimo punto i raffronti a livello internazionale sono complicati per la difficoltà di uniformare figure ed inquadramenti contrattuali fra loro differenti. I dati Ocse pubblicati da *Government at Glance*, frutto di una apposita indagine, calcolano il salario medio annuo per alcune figure tipo, afferenti all'area della dirigenza nei seguenti Ministeri e/o Dipartimenti centrali: Interni, Tesoro, Giustizia, Istruzione, Sanità e Ambiente. Si tratta quindi di un raffronto parziale, in cui però sembra emergere un migliore trattamento economico per le posizioni apicali. Tuttavia queste ultime riguardano una esigua minoranza, mentre si osserva un trattamento economico in linea a quello di altri paesi europei nelle posizioni dirigenziali intermedie. Quando il raffronto è svolto per categorie, ad esempio gli insegnanti, il confronto è penalizzante per il dipendente pubblico italiano. In generale, quindi, non vi sono evidenze empiriche fondate su una anomalia nei livelli stipendiali dei dipendenti pubblici italiani.

3.6 Le misure per gli investimenti

22.

La manovra 2018 conferma il sostegno della spesa per investimenti pubblici con misure che riguardano tanto i grandi progetti di rilevanza nazionale che gli interventi diffusi sul territorio da parte degli enti locali. Da un lato, infatti, viene rifinanziato il Fondo per il rilancio degli investimenti e dall'altro vengono riconosciuti maggiori spazi finanziari per gli investimenti ai Comuni e agli enti locali. L'obiettivo di queste misure è, nuovamente, quello di invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti pubblici osservata negli ultimi anni.

23.

Al Fondo investimenti viene assegnata una dotazione la cui concreta realizzazione della spesa ammonta a 800 milioni di euro per il 2018, un miliardo e 615 milioni per il 2019 e due miliardi e 180 milioni per il 2020. Particolare attenzione è stata posta negli anni più recenti, e in questa Legge di Bilancio, al rilancio degli investimenti degli enti locali, per la loro capacità di attivazione sul territorio. Gli investimenti degli enti locali, infatti, avevano subito una riduzione drammatica negli anni di vigenza del Patto di Stabilità che imponeva regole molto rigide alle amministrazioni. La Legge di Bilancio 2018 interviene offrendo, nell'uso delle risorse da parte degli enti, spazi finanziari aggiuntivi rispetto a quanto previsto già nel 2017, in particolare consentendo un più ampio utilizzo dell'avanzo di amministrazione per finanziare gli investimenti, e rendendo disponibili risorse anche per gli enti privi di avanzo. La Legge di Bilancio agevola, inoltre, gli investimenti dei piccoli comuni, al di sotto dei 5.000 abitanti, e i comuni oggetto di fusione. Prevede, inoltre, un fondo progettazione, rivolto a sostenere questa fase dell'opera pubblica, resa più critica dal nuovo codice dei contratti. Dalla Legge di Bilancio 2017, inoltre, gli enti ereditano la possibilità di ricorrere a nuovo debito nei limiti della disponibilità di saldi di competenza positivi (si veda in proposito il paragrafo 3.7)

Tabella 27
Fondo per il finanziamento di investimenti
 Miliardi di euro

	2018	2019	2020
Importo	0,800	1,615	2,180

Fonte: nostre elaborazioni su Legge di Bilancio

24.

Se fino ad oggi, nell'epoca del Patto di Stabilità Interno (PSI), l'incapacità di spendere le risorse poteva essere attribuita alle difficoltà delle norme del Patto e all'insieme dei tagli, oggi altri fattori sembrano intervenire ad impedire la normale attività delle amministrazioni in ambito di lavori pubblici. Numerose riforme hanno modificato il contesto normativo e giuridico, incidendo su funzioni e compiti, senza tradursi ancora in un nuovo modello operativo: il superamento del PSI ha riguardato i comuni, mentre le regioni e le province sono in una fase di ripensamento istituzionale avviato e non concluso; la riforma dei conti pubblici è da molti considerata impegnativa e complessa e sta solo ora entrando lentamente a regime; la riforma dei contratti ha avviato un profondo riordino di tutta la materia, ma si è ancora in attesa delle norme attuative che, abolite le vecchie regole, ne prevedano di nuove. Si tratta in tutti i casi di riforme importanti, destinate a modificare il modo di operare delle amministrazioni e alle quali le amministrazioni devono rapidamente adeguarsi. La condizione di questo processo di modernizzazione è, però, la certezza di un quadro di regole chiare e coerenti, mentre l'attuale lunga fase di transizione cade in un momento molto critico per il Paese. Ecco, dunque, che oggi le difficoltà nella ripresa degli investimenti non riguardano solo le risorse ma le regole, cosicché i nuovi incentivi di natura finanziaria agli investimenti potrebbero ancora una volta non rivelarsi sufficienti.

Box 3.6: Gli investimenti infrastrutturali in Toscana

Gli investimenti infrastrutturali programmati in Toscana sono indicati nell'allegato al DEF 2017. Attraverso tale documento viene lanciata la strategia "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" all'interno della quale il MIT ha avviato una procedura di revisione e di sistematizzazione dei principali interventi infrastrutturali legati alla mobilità, concentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione ex-ante delle opere. La nuova stagione trova inoltre coerenza con il nuovo Codice degli Appalti, che individua nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione, per la programmazione e per la progettazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese. L'allegato infrastrutture al DEF 2017 anticipa le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 del primo DPP, sulla base delle quali saranno individuate le priorità, coerentemente con il quadro strategico delineato in Connettere l'Italia. Nella parte finale contiene infine una panoramica dei principali assi di intervento infrastrutturali individuandone lo stato e la qualità della progettazione (invarianza, necessità di *project review* o di un progetto di fattibilità) e la presenza negli strumenti di programmazione. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, l'allegato individua il fabbisogno di risorse economiche pari a circa 35 miliardi di euro aggiuntive rispetto alla quota parte già finanziata, da coprire anche con anche il Fondo Investimenti ex art. 1 c. 140 l. 232/2016, accanto ad altre disponibilità eterogenee (risparmi da *project review*, FSC, risorse private, cofinanziamento degli enti locali).

Al di là degli interventi che riguardano in maniera generica la rete infrastrutturale nazionale (adeguamento tecnologico, manutenzione, sicurezza), l'allegato al DEF individua diversi interventi che hanno per oggetto il territorio toscano, alcuni già definitivamente delineati, altri da sottoporre a *project review* (le opere rispondono a fabbisogni infrastrutturali del paese ma sono suscettibili di ottimizzazione e riduzione di tempi e costi) o a studio di fattibilità (nell'ottica di verificarne la fattibilità tecnica, economica,

sociale e ambientale). Le tre categorie delineano un diverso stato di avanzamento finanziario e progettuale degli interventi. I progetti coinvolgono tutte le diverse dimensioni del trasporto e riguardano sia la dimensione urbana (prevalentemente il programma relativo alla città metropolitana di Firenze) che l'accessibilità delle aree periferiche e i collegamenti di lungo raggio.

Tabella 28
Interventi previsti in Toscana

Programma	Denominazione	Descrizione Intervento	Invariante	Project Review	Studio di Fattibilità
Programmi prioritari – Strade e Autostrade	Decongestionamento delle aree metropolitane	Completamento del potenziamento del nodo di Firenze (Autostrada A1 e Autostrada A11)	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			x
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading Infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Quadruplicamento Firenze-Rifredi Statuto del sistema ferroviario metropolitano		x	
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Fermata Guidoni sulla linea RFI per migliorare l'accessibilità all'aeroporto	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti			
Programma Città Metropolitana di Firenze	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Completamento linee tranviarie 2, 3	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione delle linee tranviarie 2, 3, 4	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti			x
Interventi prioritari - Ferrovie	Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord	Dorsale centrale: upgrading direttissima Roma Firenze	x		
Interventi prioritari - Ferrovie	Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord	Accesso ai Porti Tirrenici: adeguamento merci tratta BO-FI storica con prosecuzione verso Pisa e potenziamento linea pontremolese; Tratta Pisa Roma; Potenziamento ed eventuale AVR Pisa-Roma		x	x
Interventi prioritari – Strade e Autostrade	Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche	E78 Grosseto-Fano: potenziamento tratto Grosseto-Siena con adeguamento a 4 corsie	x		
Interventi prioritari – Strade e Autostrade	Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche	Project Review dell'adeguamento dei potenziamenti a 4 Corsie dei tratti Siena-Bettolle, nodo di Arezzo, Selci Lama, S.Stefano di Gaifa		x	
Interventi prioritari – Strade e Autostrade	Itinerario Centro Settentrionale Tirrenico	Completamento itinerario Livorno - Civitavecchia		x	
Interventi prioritari – Aeroporti	Nuova pista Aeroporto di Firenze	Nuova pista di lunghezza 2400 metri e conseguente rifacimento del terminal		x	
Interventi prioritari – Ciclovie	Ciclovia del Sole	Realizzazione di una ciclovia da 300km da Verona a Firenze	x		
Interventi prioritari – Ciclovie	Ciclovia Tirrenica	Realizzazione di una ciclovia attraverso Liguria, Toscana, Lazio		x	

Anche in riferimento alla Toscana si notano le caratteristiche essenziali della strategia nazionale: il tentativo di rilanciare la pianificazione strategica delle opere infrastrutturali attraverso l'inserimento in un quadro di insieme a livello sovralocale e l'attenzione per la valutazione ex-ante degli interventi come strategia rivolta a garantire una migliore efficacia della spesa.

Box 3.7: Il codice degli appalti pubblici

Gli appalti pubblici rappresentano una leva importante delle politiche economiche e di bilancio dei vari livelli della pubblica amministrazione soprattutto in ragione del considerevole volume di risorse che mobilitano. Nel complesso dei paesi della zona euro, il volume della spesa per beni, lavori e servizi effettuata dalle amministrazioni pubbliche rappresenta infatti circa il 16% del PIL e il 29% della spesa pubblica. La difficile fase congiunturale e la conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche ha determinato, negli ultimi anni, un forte rilancio del tema dell'efficienza e della qualificazione della spesa per investimenti. Il contesto recessivo ha infatti sollevato da più parti il richiamo a misure che tendessero a migliorare l'identificazione delle priorità di investimento che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie, garantendo in questo modo una rapida ed efficace risposta alle necessità che emergono dal territorio e prevenendo al contempo i fenomeni di corruzione, di incremento ingiustificato del costo finale dell'opera e di allungamento dei tempi di esecuzione.

In questo quadro si inserisce il varo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la riforma approvata con il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successivo Correttivo d. lgs. 56/2017, che attua la delega conferita al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee del 2014 nel settore dei contratti pubblici e per il riordino della disciplina nazionale. Molti degli interventi di modifica della normativa contenuti nella riforma sono infatti tesi a incrementare il complessivo livello di efficienza del mercato degli appalti pubblici italiani.

La riforma si è tuttavia inserita in una congiuntura caratterizzata da una forte aspettativa di ripresa della domanda di lavori pubblici²¹ incidendo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante e rappresentando di fatto, un fattore di freno – assieme ad altri – alla ripartenza degli investimenti. Contro ogni aspettativa, nell'ultimo biennio, il valore delle procedure dei lavori avviati a livello nazionale si è anzi ridotto considerevolmente.

In particolare, nel 2016, anno dell'introduzione del nuovo Codice, si è registrata una flessione di circa 6 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, mentre il 2017 ha visto una lieve ma non ancora sufficiente ripresa degli importi banditi. Si noti inoltre come circa il 50% del calo registrato a partire dal 2015 sia ascrivibile al comparto comunale.

Grafico 29
Stazioni appaltanti italiane e comuni italiani, valore delle procedure avviate (CIG) di importo superiore a 40.000 euro, serie storica 2011-2017



Fonte: elaborazioni su dati SIMOG-ANAC, Osservatori Regionali Contratti Pubblici

Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del Codice ha comportato sul sistema risiedono in parte nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti, in parte – e su un piano più generale – nella difficoltà del sistema ad assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta *soft law*, ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ai regolamenti attuativi emanati da Anac. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del Codice unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida,

²¹ Si veda a questo proposito anche il contributo di Giorgiantonio, Pasetto e Rotondi (2017).

ha probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

La riforma – che affronta in maniera organica molte delle criticità del mercato del *procurement* italiano – consta di interventi che hanno ad oggetto il singolo lavoro e la singola gara, e di interventi che agiscono in maniera più diretta sulla configurazione di “mercato”. Vanno nella direzione di favorire una maggiore trasparenza dei contratti e qualità degli interventi, da un lato, e di ridurre l’asimmetria informativa tra le ente pubblico e impresa, dall’altro. Rientrano tra i primi gli interventi sul fronte delle procedure di aggiudicazione e della qualità progettuale, mentre tra i secondi figurano quelli rivolti a incrementare la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese²².

Un’importante elemento di novità è l’obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo (articolo 59 c.1). nonché il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione. Queste specifiche prescrizioni hanno l’obiettivo di riaffermare la centralità del progetto, limitare fenomeni di ricontrattazione e togliere all’impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall’incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione.

Non è però tanto (o solo) la carenza nella definizione progettuale quanto piuttosto la qualità progettuale la determinante principale delle inefficienze in fase di esecuzione. Un ruolo di primaria importanza viene dunque attribuito al progetto preliminare di fatto sostituito da un irrobustito e meglio definito progetto di fattibilità tecnica ed economica (anche finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell’intervento da realizzare, attraverso l’individuazione e l’analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative).

La centralità del tema della progettazione è confermata dal fatto che il Governo, individuando proprio questo come fattore primario di blocco alla ripartenza della spesa per investimenti (soprattutto delle piccole stazioni appaltanti) ha istituito il Fondo Progettazione Enti locali, gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e finanziato per 30 milioni all’anno dal 2018 al 2030 (per complessivi 390 milioni) che consentirà di distribuire queste risorse agli enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva di messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici pubblici.

Le difficoltà che le stazioni appaltanti riscontrano nella fase progettuale sono in larga misura legate alla loro alta frammentazione e alle conseguenti diffuse carenze organizzative e uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice riguarda proprio il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti.

A questo proposito, il Titolo III del Codice prevede un modello di accreditamento teso a garantire che la stazione appaltante sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto e che quindi abbia un’adeguata e stabile dotazione di figure professionali nonché una sufficiente esperienza di *procurement* (un sufficiente numero di gare svolte nel quinquennio precedente).

Non vengono dunque presi in considerazione né la natura istituzionale né la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica e organizzativa. In assenza di questi requisiti, e della relativa certificazione rilasciata da Anac, le stazioni appaltanti non potranno procedere autonomamente all’avvio di procedure per l’acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ma dovranno dar vita a un’aggregazione di stazioni appaltanti che sia centrale di committenza qualificata (avvalendosi così ad esempio della certificazione di un’altra stazione appaltante) o a soggetti aggregatori. La configurazione del mercato che seguirà dalla piena applicazione delle norme, dipenderà quindi anche dall’effettiva entità delle dinamiche “spontanee” di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti.

Per definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla certificazione, osserviamo il numero di contratti di lavori pubblici di importo pari o superiore ai 150.000 euro appaltati dai comuni toscani nell’ultimo quinquennio. Solo 25 (il 9%) hanno registrato, nell’ultimo quinquennio, una media di almeno 3 procedure all’anno, mentre solo 108 (il 39%) una media di almeno una procedura all’anno.

Un ultimo aspetto della riforma, ma senz’altro non il meno importante, è quello delle prescrizioni del nuovo codice che hanno ad oggetto le imprese. A questo riguardo, la novità più importante è l’introduzione di un sistema di valutazione basato sul curriculum dell’impresa. Si tratta del sistema del *rating di impresa* (art. 83 c. 10), istituito presso Anac, e che consentirà di assegnare all’impresa che ne farà richiesta delle premialità (il testo del codice pre-correttivo, sulla base del quale il rating era obbligatorio e non volontario, prevedeva invece anche delle penalità) in relazione ai precedenti comportamenti

²² Per un’analisi sintetica dei contenuti delle Direttive europee sul procurement in un’ottica economica, si veda Saussier e Tirole (2015).

dell'impresa stessa, collegati in particolare alle sue *performances* in fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi, incidenza e esiti del contenzioso).

Infine, nell'ottica di contemperare i potenziali effetti di concentrazione del mercato derivanti dalla spinta alla centralizzazione delle fasi di aggiudicazione, il nuovo codice, a tutela delle micro, piccole e medie imprese, incentiva una maggior frammentazione delle opere. Viene infatti previsto l'obbligo per le stazioni appaltanti – ove economicamente e tecnicamente conveniente – di suddivisione in lotti degli appalti adeguandone il valore in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese (art. 51 c.1).

In sintesi, con il nuovo Codice degli Appalti vengono finalmente affrontate molte delle criticità, a lungo trascurate, del mercato delle opere pubbliche. Il riordino prevede infatti una serie di misure che sono in grado di incrementare il livello di efficienza complessiva agendo sia sul fronte della qualità degli interventi sia su quello della riduzione degli sprechi. Tuttavia, le prime fasi di applicazione della nuova normativa non sono state prive di problemi, e sono state accompagnate da un significativo crollo dei volumi di procedure avviate, sollevando più perplessità sull'irrigidimento del sistema che alcune misure sembrano comportare, in particolare in relazione al tema della qualità e della definizione progettuale, e in relazione al tema della qualificazione e all'aggregazione delle stazioni appaltanti. Il prossimo futuro chiarirà se questi elementi sono effettivamente legati in maniera esclusiva a una difficile entrata a regime e se la riforma avrà l'effetto di qualificare il processo di accumulazione di capitale infrastrutturale sostenendone al contempo un'auspicabile e decisa ripresa.

3.7 Le misure per la finanza locale

25.

La necessità di rafforzare la credibilità del nostro Paese in Europa e l'urgenza di affrontare la crisi dei debiti sovrani, hanno indotto gli ultimi governi ad adottare misure molto restrittive sui conti pubblici. A causa, certo, di una fragilità dei nostri saldi di finanza pubblica particolarmente accentuata, le misure intraprese sono state più pesanti di quanto riscontrato in altre realtà internazionali, tanto da annullare il tipico ruolo anticiclico della spesa pubblica e da incidere negativamente sulle prospettive di ripresa economica. Nell'ultimo periodo è cresciuta la consapevolezza della contraddizione tra rigore finanziario e rilancio della crescita e si è affermata l'urgenza di agganciare i deboli segnali espansivi del ciclo. Maggiore attenzione è stata rivolta agli enti territoriali, proprio per la loro capacità di attivazione diffusa del sistema produttivo e di promozione di misure di protezione sociale.

26.

In realtà, ad una analisi più attenta, l'azione di controllo si è tradotta in una spinta all'accentramento delle leve di spesa e di entrata degli enti territoriali con la conseguenza che le azioni intraprese hanno frenato l'auspicato rilancio degli investimenti. D'altra parte, gli impatti delle misure adottate dal lato delle risorse finanziarie dipendono anche dalla rapida e efficace entrata a regime delle riforme strutturali avviate nel corso degli ultimi anni.

27.

Per quanto riguarda i Comuni, vengono previsti spazi finanziari cospicui per gli anni dal 2018 al 2020 che prevedono l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per i comuni che ne hanno disponibilità e un contributo diretto nazionale per quei comuni che invece si trovano in una condizione di maggior fragilità finanziaria. La cifra complessivamente indicata per il triennio è pari a 840 milioni di euro. Parte di questo ammontare deve essere destinato anche questa volta,

come negli anni precedenti, all'edilizia scolastica e alla riqualificazione di impianti sportivi. È stato finanziato un fondo per i piccoli comuni, con popolazione inferiore a 5000 abitanti e per quelli che si sono sottoposti a fusione, con risorse pari a 20 milioni annui, per un importo massimo per ciascun ente di 500.000 euro, che deve essere utilizzato per il finanziamento di opere nel campo della tutela ambientale, del rischio idrogeologico, della riqualificazione urbana e delle infrastrutture. È evidente quindi come l'incremento degli investimenti pubblici rappresenti, ancora una volta, l'asse principale su cui si muove la manovra per la parte specificatamente dedicata agli enti locali. Anche questa volta, però, così come accaduto nel 2017, l'efficacia del nuovo sforzo finanziario è fortemente condizionata alla progressiva rimozione dei vincoli legati alla nuova contabilità e al nuovo Codice degli appalti.

28.

Per le Province e per le Città metropolitane vengono stanziati contributi specifici per l'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di messa in sicurezza di edifici scolastici e infrastrutture. Si tratta in questo caso di 370 milioni complessivi, di cui 82 milioni sono destinati alle Città metropolitane. In favore delle Regioni a statuto ordinario, infine, sono stanziati per il 2018 oltre 2 miliardi di euro per la riduzione del debito e viene ridimensionato di 100 milioni il concorso alla finanza pubblica di questi enti.

29.

Naturalmente la manovra presenta ancora alcuni punti critici che riguardano tutti i livelli di governo locale. In particolare, se la spesa per gli investimenti è stata posta al centro delle strategie messe in atto dal legislatore, quella corrente, invece, non ha avuto lo stesso trattamento, mantenendo un tono restrittivo nonostante la diminuzione osservata nell'ultimo triennio. Infatti i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono stati investiti, nel periodo 2011-2015, da circa 13 miliardi di tagli (9 per i Comuni), prevalentemente nella parte corrente e, nonostante questa fase risulti almeno per il momento conclusa, alcune operazioni previste dalla manovra potrebbero mettere a rischio nuovamente questa voce del bilancio. In primo luogo, l'adeguamento dei contratti del pubblico impiego che è da ritenersi a carico dei singoli enti. La seconda questione riguarda invece il fondo di crediti di dubbia esigibilità che costringerà gli enti ad accantonare risorse anche per il 2018 provocando una probabile contrazione della spesa corrente.

Tabella 30
Spazi e risorse per gli investimenti degli enti locali

Per gli investimenti dei comuni	LEGGE DI BILANCIO 2018 e 2019	A REGIME
	Importo totale	
Avanzo di amministrazione	900 ml (200 in più del 2017) di cui 400 edilizia scolastica, 100 impianti sportivi	Spazi finanziari concessi dal Governo agli enti (Comuni, Province e Città metropolitane) che hanno risorse
Avanzo di amministrazione <=0	150ml (300 nel 2019 e 400 nel 2020) per la messa in sicurezza di edifici e territorio	Risorse aggiuntive
Piccoli comuni pop. < 5.000 ab. e fusioni	100 mln (importo max per ente 500mila euro) per interventi di tutela ambientale, rischio idrogeologico, riqualificazione urbana infrastrutture	Fondo ad hoc
Fondo per la progettazione	500 ml	Integrazione del fondo
Fondo di riequilibrio Imu/TASI	300 ml	Integrazione del fondo

Fonte: nostra elaborazione su Legge di Bilancio

Box 3.8: La finanza locale negli anni della crisi

Il processo di recupero dei conti pubblici ha gravato soprattutto sugli enti territoriali e il patto di stabilità è stato lo strumento normativo attraverso il quale regolare la partecipazione degli enti al risanamento. A questo si sono aggiunti ulteriori tagli alle risorse previsti dallo Stato a partire dal 2010. Nel corso degli ultimi anni, dunque, il peso delle manovre di controllo dei conti pubblici ha gravato fortemente su tutti gli enti territoriali: comuni e province, prima, e regioni, più recentemente (Ifel, 2016²³).

Un primo effetto di tale processo riguarda sicuramente gli andamenti della spesa. Dal 2009, infatti, la spesa primaria della Pubblica Amministrazione subisce un freno in valori nominali e si contrae in valori reali²⁴. Tutte le funzioni di spesa si riducono (spese generali, difesa, ordine pubblico, affari economici, sociale, ecc.) con l'unica eccezione della spesa per prestazioni sociali e in particolare le pensioni (+18% in valori nominali).

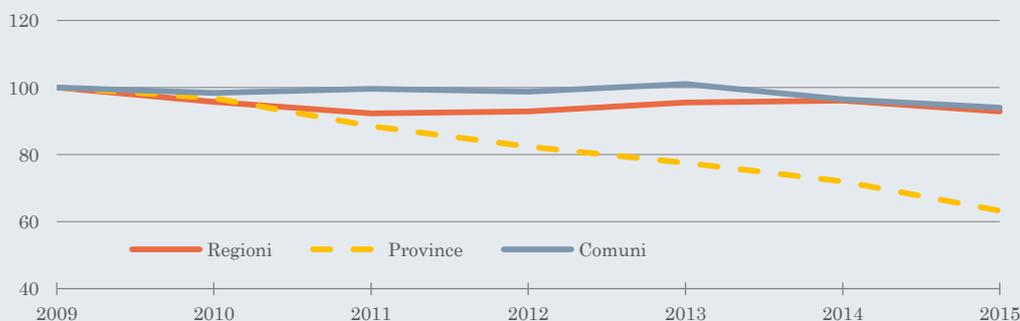
Grafico 31
Spesa primaria PA 1995-2016
Milioni di euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Al controllo della spesa e ai tagli si è sovrapposto l'avvio di un processo di riforma istituzionale, destinato a modificare gli attuali assetti, ridefinendo le competenze soprattutto di Province e Regioni. Queste riforme, avviate sul piano finanziario, sono state poi interrotte dal Referendum Popolare, lasciando una situazione in larga parte compromessa. Ed infatti, la spesa primaria delle Province si è ridotta di oltre il 60% dal 2009 al 2015 mentre quella delle Regioni del 10%.

Grafico 32
Spesa primaria delle pubbliche amministrazioni
Numeri indice 2009 = 100 in euro costanti

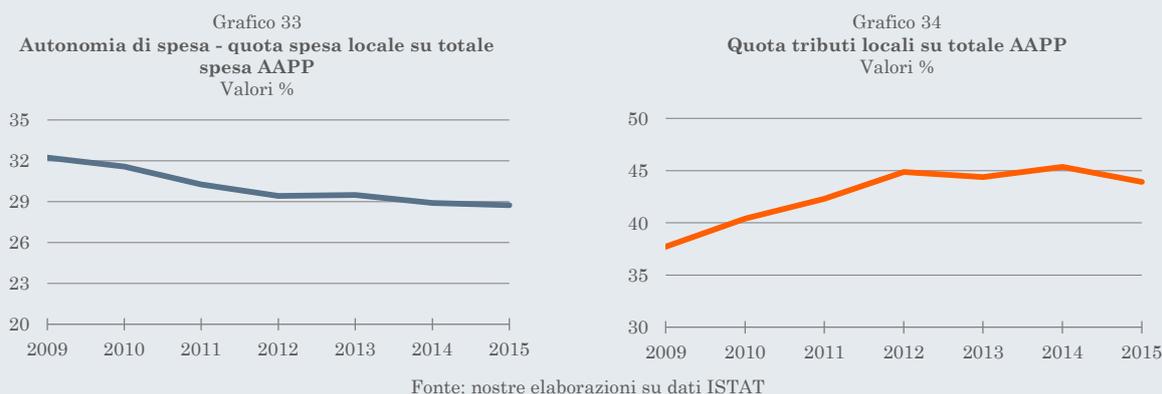


Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

²³ Ifel, *La Finanza comunale in sintesi. Rapporto 2016*.

²⁴ Cfr. Corte dei Conti (2017), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Se da un lato la riduzione della componente locale sulla spesa della pubblica amministrazione è particolarmente evidente e continua dal 2009, dall'altro l'autonomia fiscale diventa, inevitabilmente, lo strumento attraverso il quale gli enti raccolgono risorse presso i cittadini da destinare al risanamento dei conti pubblici. A questo proposito occorre ricordare come tale livello di autonomia non sia rimasto costante durante gli ultimi anni poiché all'eliminazione dell'imposizione sulla prima casa (Legge di Bilancio 2015) si è accompagnato il blocco delle aliquote di tutti i tributi locali: i margini di autonomia si giocano pertanto solo sulla Tari e sulle tariffe.



Seppur le misure introdotte con le ultime Leggi di Bilancio sembrano concludere una fase legislativa caratterizzata in modo quasi esclusivo da norme di “controllo dei conti”, gli enti locali si trovano comunque ad affrontare la pesante eredità lasciata dalle manovre che si sono succedute nel corso degli ultimi anni. La voce sulla quale gli enti hanno potuto intervenire con maggiore flessibilità per far fronte alla necessità imposte a livello centrale è, naturalmente, quella degli investimenti. Ecco perché gli investimenti – già scarsi – nel nostro Paese si riducono pesantemente e, in modo particolare, si riducono quelli degli enti territoriali²⁵, mentre rimane pressoché stabile la quota dell'amministrazione centrale. Alla riduzione dei investimenti si è aggiunto poi, nel tempo, anche un altro aspetto che riguarda l'applicazione dei vincoli del PSI e cioè quello relativo al ritardo dei pagamenti da parte degli enti locali. Come noto, infatti, il principio della “competenza mista” per il calcolo del saldo obiettivo consentiva agli enti di liberare impegni di spesa (competenza) mentre contestualmente ne bloccava i pagamenti (cassa). Tale meccanismo ha determinato nel tempo sia un elemento di criticità per le imprese sia l'accumularsi nelle casse degli enti locali di risorse impegnate per spese in conto capitale ma poi mai pagate. Infine, un ultimo aspetto da sottolineare poiché è destinato anche esso ad incidere sulla capacità di innovazione da parte della pubblica amministrazione e sul recepimento delle riforme in atto riguarda il personale in dotazione degli enti. Questo è stato a lungo sottoposto ad un pesante blocco del turn over che ne ha ridotto la numerosità del 24% e aumentato l'età media portandola oltre i 50 anni. Non solo, il rinnovo del contratto collettivo approvato nel febbraio 2018 consentirà adeguamenti salariali e assunzioni dei precari con risorse esclusivamente a carico delle stesse amministrazioni locali. Quindi l'adeguamento dell'organico potrà riguardare solo gli enti in buona salute finanziaria, aumentando la disparità tra quelle amministrazioni che godranno di nuove risorse finanziarie e umane e quelle che invece non saranno in grado di attivarle.

²⁵ Per ulteriori approfondimenti si veda Ferretti C., Gori G. F., Lattarulo P. (2017), “Vincoli europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici”, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2017*.

3.8 Le misure per la sanità

30.

La Legge di Bilancio per il 2018 non interviene in modo significativo sul settore sanitario rispetto a quanto già previsto dalla precedente legge di bilancio e dal Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2017.

La Legge di Bilancio per il 2017 aveva fissato il finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) a 113 miliardi di euro per il 2017, 114 miliardi per il 2018 e 115 per il 2019. Successivamente, in seguito al rifiuto da parte delle Regioni a Statuto Speciale di contribuire al risanamento della finanza pubblica, le risorse per il FSN sono state tagliate di 423 milioni per il 2017 e di 604 sia per il 2018 che per il 2019, con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 5 giugno del 2017 (Tab. 35(a)).

Per quanto riguarda la spesa sanitaria il DEF del 2017, nella sua versione aggiornata di settembre, nonostante le previsioni di aumento del PIL rispetto a quanto previsto nella versione di aprile, non ha modificato l'ammontare assoluto di risorse previste nel triennio 2017-2019. Il risultato è una riduzione della quota di spesa sanitaria rispetto al PIL che, nei prossimi anni, rischia di scendere al di sotto della soglia d'allarme fissata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, sotto la quale l'insufficiente assistenza sanitaria può avere effetti negativi sulla salute della popolazione. Se il DEF di settembre avesse mantenuto la quota di spesa sul PIL prevista ad aprile, nel triennio 2017-2019, 1,8 miliardi in più sarebbero stati disponibili per i servizi sanitari (Tab. 35(b)).

Tabella 35
Finanziamento della spesa sanitaria

	2017	2018	2019
FSN (miliardi di euro) (a)			
FSN (legge bilancio 2017)	113.000	114.000	115.000
FSN (decreto MEF 5 giugno 2017)	112.577	113.396	114.396
Taglio per mancato contributo RSS (decreto MEF 5 giugno 2017)	0.423	0.604	0.604
Spesa sanitaria da DEF (b)			
DEF aprile 2017 (% su PIL)	6,68	6,54	6,41
DEF settembre 2017 (% su PIL)	6,65	6,51	6,37
Differenza tra effettivo e controfattuale (milioni di euro)	0,464	0,650	0,726

31.

Dalle scelte degli ultimi anni emerge, quindi, un rilevante *taglio* del settore pubblico nell'ambito sanitario, confermato dalle crescenti risorse destinate allo sviluppo del welfare aziendale e di comunità. Questo ultimo in particolare è incentivato nella legge di bilancio per il 2018 attraverso la facoltà, data alle fondazioni bancarie, di detrarre dalle imposte il 65% delle erogazioni effettuate per progetti connessi alle misure di contrasto alla povertà, alle fragilità sociali, di inclusione socio-lavorativa, ma anche di dotazione di strumentazioni per le cure sanitarie. Sul welfare aziendale erano intervenute in modo rilevante, invece, le precedenti leggi di bilancio, attraverso ulteriori forme di defiscalizzazione a fini IRPEF. Per un'analisi dello sviluppo del mutualismo integrativo in Toscana si veda il Box 3.9.

Box 3.9: La sostenibilità del mutualismo integrativo

Negli ultimi anni, a fronte del progressivo arretramento del settore pubblico, la quota di spesa sanitaria privata, direttamente a carico dei cittadini o intermediata da assicurazioni o altri soggetti, è andata crescendo. Una parte sempre più significativa della componente privata della spesa sanitaria è intermediata attraverso i fondi sanitari integrativi contrattuali, previsti dai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, che hanno come fruitori prevalentemente i lavoratori dipendenti. Al fine di comprendere il ruolo del mutualismo sanitario integrativo contrattuale in Toscana è stata svolta una ricerca, quali e quantitativa, che ha coinvolto una selezione dei Fondi operanti in regione, con i seguenti specifici obiettivi: stimare la quota di cittadini coperti da Fondi Integrativi Contrattuali ed analizzarne le caratteristiche, indagare i costi di adesione, le tipologie di prestazioni erogate, il tasso di utilizzo e la sostenibilità finanziaria delle aziende (IRPET, 2017). Nel corso dello svolgimento della ricerca è emersa una notevole difficoltà nella raccolta di informazioni adeguate. L'Anagrafe dei Fondi sanitari, prevista dal decreto Turco del 2008, non contiene informazioni complete e affidabili sui Fondi operanti sul territorio nazionale e sui relativi iscritti. La raccolta delle informazioni è avvenuta, prevalentemente, attraverso una serie di interviste a testimoni privilegiati e ai principali responsabili dei Fondi Integrativi, anche se non tutti gli operatori si sono dimostrati collaborativi. Per alcuni obiettivi dell'analisi non è stata possibile una regionalizzazione toscana del dato nazionale o è stato necessario adottare ipotesi ad hoc per arrivare ad una stima. Non tutte le informazioni sono disponibili per la totalità dei Fondi oggetto di indagine.

Secondo i risultati della ricerca, il numero totale di iscritti a Fondi Sanitari Integrativi Contrattuali in Toscana è nel 2015 pari a 236.039 lavoratori. Un lavoratore dipendente su tre, se consideriamo i soli settori dell'industria e dei servizi, è quindi coperto da una qualche forma di mutualità integrativa contrattuale. L'estensione della copertura assicurativa anche ai familiari dei lavoratori dipendenti è un'eccezione nei Fondi considerati. Quando è ammessa è comunque richiesto il pagamento di un premio aggiuntivo.

La tabella 36 riporta il rimborso medio e la distribuzione percentuale delle richieste liquidate per le prestazioni erogate, riclassificate in tre tipologie, secondo il loro rapporto rispetto ai servizi forniti dal Servizio Sanitario Nazionale: aggiuntive/integrative, complementari e sostitutive. Il 22% e il 31% delle richieste liquidate sono rispettivamente di tipo integrativo e complementare rispetto ai servizi offerti dal settore pubblico. Una parte significativa delle prestazioni, il 47%, è invece sostitutiva. Da questi risultati emerge chiaramente come i Fondi Integrativi non assolvano solo la funzione che ci si aspetterebbe, vale a dire di fornire quei servizi scoperti dal SSN, ma spesso si sostituisce nell'erogazione di quelle prestazioni che dovrebbero essere offerte dall'operatore pubblico. Tra le prestazioni aggiuntive/integrative sono importanti quelle odontoiatriche, mentre tra quelle complementari prevale la richiesta di rimborso del ticket sanitario pagato per accedere alle prestazioni pubbliche. Le richieste di rimborsi per prestazioni sostitutive rispetto a quelle pubbliche avvengono prevalentemente per accedere a visite specialistiche e di alta specializzazione, presumibilmente per evitare le liste di attesa tipicamente presenti se ci si rivolge al pubblico. Le prestazioni più frequentemente richieste sono di importo contenuto, dai 40 ai 90 euro. Quelle di importo molto elevato, come gli interventi per i neonati o gli interventi chirurgici e di implantologia, sono meno frequentemente liquidate.

Tabella 36

Le prestazioni erogate: rimborso medio e distribuzione % delle richieste liquidate

	Rimborso medio per prestazione (euro)	Richieste liquidate (%)
AGGIUNTIVE/INTEGRATIVE	130	22
Trattamenti fisioterapici	247	0
Prev. E cure Odontoiatrica	52	20
Prestazioni di implantologia	1349	1
COMPLEMENTARI	40	31
Ticket accertam +P.S.	36	30
Prevenzione	179	1
SOSTITUTIVE	84	47
Interventi chirurgici	3281	0
Alta specializzazione	89	19
Visite specialistiche	41	21
Gravidanza maternità	104	5
Accertam. Diagnostici	31	1
Gr. Interventi per Neonati	4574	0
ALTRO	158	1
TOTALE	81	100

* Le informazioni sono relative ad un sottoinsieme dei Fondi selezionati e all'Italia

Tra gli iscritti ai Fondi considerati nella ricerca sono, tuttavia, pochi quelli che effettivamente richiedono il rimborso di una prestazione. Il rapporto tra richieste e iscritti è mediamente uguale al 21%, anche se è molto maggiore per i fondi di meno recente costituzione (92%) (Tab. 37). Se consideriamo che un iscritto più richiedere anche più di una prestazione il tasso di utilizzo dei Fondi risulta ancora più contenuto. Il premio medio pagato da ciascun iscritto risulta pari a 117 euro annui, mentre il rimborso medio ricevuto, date le richieste liquidate, è pari a 14 euro. Considerando che una parte, ipotizzabile in 19 euro all'anno, degli introiti derivanti dai contributi pagati dai lavoratori finisce in costi di gestione rimane nelle casse dei Fondi una cifra piuttosto consistente pari a 86 euro annui per iscritto.

Tabella 37

Utilizzo del fondo, costi e benefici per gli utenti

Tasso di utilizzo dei Fondi (%)	21
<i>Fondi di recente costituzione</i>	13
<i>Fondi non di recente costituzione</i>	92
Premio medio per iscritto (euro)	117
Rimborso medio per iscritto (euro)	14
Il costo di gestione per iscritto (euro)	19
L'avanzo medio per iscritto (euro)	86

* Le informazioni sono relative ad un sottoinsieme dei Fondi selezionati e all'Italia

Ma cosa succederebbe se venissero superate le attuali asimmetrie informative e tutti gli iscritti chiedessero le prestazioni secondo le proprie necessità? Ipotizzando che gli iscritti ai Fondi utilizzino i servizi disponibili in base ai tassi di ricorso ai servizi sanitari distinti per tipo di prestazione, dato il rimborso medio per prestazione, la spesa da liquidare sarebbe 3 volte più elevata rispetto all'ammontare dei contributi versati (al netto dei costi di gestione) attualmente da parte degli iscritti (Tab. 38). Un'ipotesi di questo tipo determinerebbe, quindi, una sostanziale insostenibilità finanziaria del Fondo. L'unico modo per rendere il Fondo sostenibile, quantomeno garantendo il pareggio tra contributi versati e rimborsi liquidati, sarebbe innalzare il premio che i datori di lavoro devono pagare per i propri lavoratori a 376 euro all'anno per iscritto. Questo semplice esercizio di simulazione rende chiaro come la sostenibilità attuale dei Fondi poggi sulle asimmetrie informative e sullo scarso utilizzo delle prestazioni da parte degli iscritti.

Tabella 38

Ipotesi per valutare la sostenibilità finanziaria dei Fondi e del premio

	Rapporto tra spesa da liquidare e ammontare dei contributi versati	Premio per garantire la sostenibilità (euro)
Hp1: Se tutti gli iscritti utilizzassero i servizi secondo necessità	3.02	376
Hp2: Assicurazione del totale della spesa privata	5.6	696
Hp3: Assicurazione del totale della spesa pubblica	17.22	2.143

* Le informazioni sono relative ad un sottoinsieme dei Fondi selezionati e all'Italia

Altre due ipotesi prevedono che attraverso la sanità integrativa possa essere coperta tutta la spesa privata e addirittura il totale della spesa pubblica, una sorta di ritorno alle vecchie casse mutue, il cui fallimento ha portato alla nascita dello stesso Servizio Sanitario Nazionale. Soluzioni di questo tipo determinerebbero un incremento notevole dei costi, che risulterebbero rispettivamente quasi 6 e 17 volte i contributi versati oggi o richiederebbero premi molto alti. Si tratta di ipotesi "al limite" che però sono utili per capire i confini che la sanità integrativa non dovrebbe travalicare.