

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Legge di stabilità 2015: gli impatti sulla Toscana

Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

Firenze, 2015

RICONOSCIMENTI

La nota è a cura di Patrizia Lattarulo e Claudia Ferretti, Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET, con la collaborazione di Sabrina Iommi (par. 2), Tommaso Ferraresi (par. 4) e Marialuisa Maitino (par. 5) .

Introduzione

La legge di stabilità 2015 è stata generalmente accolta come un intervento in discontinuità con i precedenti governi, rivolta a introdurre manovre di rilancio economico all'interno di un rigido quadro di rispetto di vincoli di finanza pubblica. In questo senso le azioni più significative a scala locale riguardano:

1. la conferma del bonus sul reddito, pari a 80 euro di detrazione Irpef per i redditi inferiori a 26 mila euro;
2. la riduzione dell'Irap per la parte a carico della componente costo del lavoro;
3. l'applicazione di nuovi vincoli finanziari ai bilanci regionali (dal tetto di spesa al rispetto dei saldi), nonché la riduzione della capacità di spesa per 4 mld di euro;
4. la riduzione di capacità di spesa per le province e le città metropolitane, con effetti sul processo di riordino istituzionale; la riduzione del personale;
5. l'allentamento degli obiettivi di Psi a carico dei comuni, in parte compensati dall'introduzione di principi di armonizzazione contabile rilevanti ai fini del Psi stesso; (crediti inesigibili).

È da notare che a interventi di rigore finanziario si aggiungono misure contabili (comuni province e regioni) e sul personale (province) destinate a costituire vincoli aggiuntivi alla capacità di azione degli enti.

Qui di seguito si presentano le principali implicazioni sui bilanci degli enti toscani (parr. 1, 2 e 3) e su famiglie e imprese (parr. 4 e 5).

1.

I comuni e la manovra

La Legge di Stabilità per il 2015 interviene sui bilanci degli enti comunali secondo due traiettorie. Da un lato attraverso una decurtazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi che, sulla base del provvedimento, dovrà obbligatoriamente tradursi in una diminuzione della spesa corrente. Dall'altro la manovra opera anche attraverso un allentamento degli obiettivi del patto di stabilità interno di circa 3 miliardi rispetto a quelli originariamente previsti (4,4 miliardi). Tale effetto sarà però destinato ad un depotenziamento dal momento che nel 2015 gli accantonamenti per dubbia esigibilità delle entrate verranno inseriti tra le spese correnti che rilevano ai fini del Patto.

È evidente che con la misura sul **Fondo di solidarietà**, a meno che non venga prevista una riduzione del contributo dei comuni al fondo stesso, lo Stato di fatto acquisirà una quota dell'IMU comunale fin qui destinata al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto. Con la riduzione della spesa corrente, inoltre, verrà anche a comprimersi l'autonomia dei singoli enti circa i settori di destinazione dei propri interventi. Tra i criteri alla base della distribuzione dei fondi aumenta la quota (dal 10 al 20%) ripartita sulla base della differenza tra capacità fiscale standard e fabbisogni standard.

Per quanto riguarda, invece, le misure introdotte sul versante del **Patto**, il Governo valuta in 850 milioni di euro l'effetto complessivo della manovra e cioè le implicazioni derivanti dal nuovo obiettivo del Patto e dall'inserimento dei crediti di dubbia esigibilità tra le spese correnti che rilevano ai fini del Patto stesso. Riguardo alla manovra sui **crediti di dubbia esigibilità** è da notare che si tratta di un primo passo verso l'armonizzazione contabile, rivolto a operare sulla cattiva pratica del mantenimento in bilancio dei residui attivi non più esigibili. Nonostante la correttezza contabile dell'intervento, l'effetto della manovra è di riduzione dei margini di

azione dei comuni, ai fini del rispetto del patto. È da aggiungere che la stima di questa voce è molto aleatoria, dal momento che questa informazione è nell'assoluta disponibilità degli enti. È probabile che si porrà, dunque, anche un problema di trasparenza dell'informazione stessa. Su questo fronte, un emendamento del Governo alla manovra prevede, inoltre, l'assegnazione alle Regioni di un miliardo di euro da destinare al **Patto verticale incentivato**, che pertanto risulta confermato anche per il 2015. Questi spazi finanziari, dovrebbero essere veicolati dalle regioni, a beneficio dei comuni e delle province in difficoltà.

Nella stesura definitiva della legge, infine, viene in parte accolto il così detto "pacchetto Anci" che prevede misure di alleggerimento del Patto di Stabilità. Tra queste, la possibilità di ridurre le proprie spese anche attraverso il capitolo conto capitale e non solo corrente e, in vista della prossima applicazione delle regole di armonizzazione contabile, la possibilità di estendere fino a 30 anni (rispetto ai 10 ora previsti) il periodo entro il quale ripianare il disavanzo di amministrazione accertato al 1° 2015.

Nel complesso la manovra peserà sui comuni per circa 4 miliardi, un valore molto vicino all'obiettivo patto previsto ex ante per il 2015. Per i soli enti toscani, si stima che il concorso complessivo alla finanza pubblica sarà pari a circa 200 milioni di euro. Tale valore, che rappresenta circa il 6% della spesa corrente, è il risultato della somma degli effetti derivanti dalla decurtazione al fondo di solidarietà (70 milioni di euro), dal nuovo obiettivo imposto al Patto di Stabilità interno (115 milioni di euro¹) e dagli accantonamenti per dubbia esigibilità (70 milioni di euro) che, come già sottolineato, andranno conteggiati all'interno del saldo finale calcolato ai fini del Patto; a questi importi si aggiunge l'effetto del patto verticale incentivato (52 milioni). In particolare per quanto riguarda i crediti di dubbia esigibilità, il livello mediamente modesto dei residui attivi che caratterizza i comuni toscani induce a prevedere una bassa incidenza dei crediti di dubbia esigibilità.

Volendo stimare, invece, l'impatto della manovra si dovrà tener conto della riduzione dell'obiettivo patto introdotta dalla legge di stabilità rispetto a quanto previsto per il 2015, per un importo differenziale positivo di 260 milioni di euro.

Tabella 1
L'IMPATTO DELLA MANOVRA SUI COMUNI ITALIANI E TOSCANI
Milioni di euro

	Italia		Toscana	
	Pre manovra	Contributo 2015	Pre manovra	Contributo 2015
Obiettivo Patto secondo criteri Legge di Stabilità 2015	-4.400	-1.800	-347	-115
Accantonamenti dubbia esigibilità		-1.750		-70
Decurtazione fondo di solidarietà		-1.200		-70
Patto verticale incentivato		800		52
TOTALE		-3.950		-203
% spesa corrente		6		6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero del Tesoro, Ministero dell'Interno

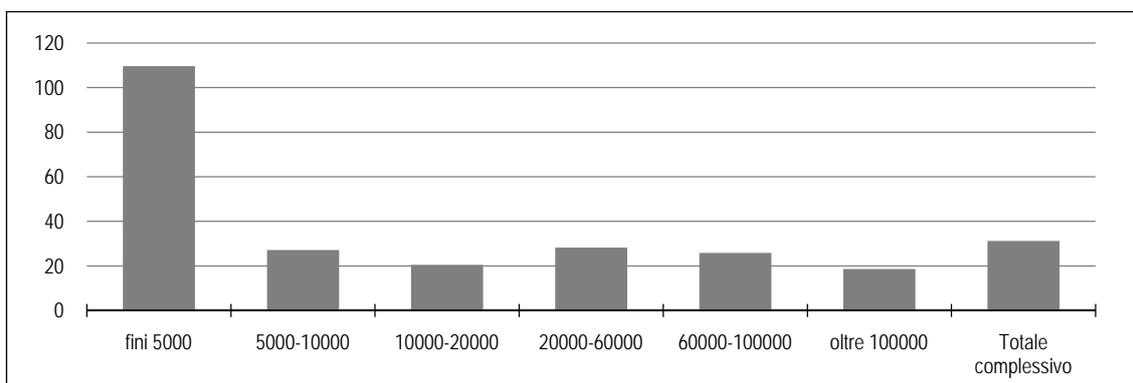
¹ Tale valore si ottiene a partire dal dato nazionale di 1,8 miliardi, risultato di contrattazioni successive al primo articolato della legge e senza tener conto delle esenzioni per i comuni terremotati della Lunigiana e degli enti sperimentatori.

Tabella 2
 SALDO OBIETTIVO FINALE PER I COMUNI TOSCANI. 2015
 Valori assoluti in migliaia di euro, pro capite in euro e %

	Valori assoluti	Valore pro capite	Valori %
Fino a 5.000	34.391	110	30
Da 5.000 a 10.000	12.935	27	11
Da 10.000 a 20.000	14.755	20	13
Da 20.000 a 60.000	23.293	28	20
Da 60.000 a 100.000	16.429	26	14
Oltre 100.000	13.197	19	11
TOTALE	115.000	31	100

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro

Grafico 3
 SALDO OBIETTIVO FINALE PER I COMUNI TOSCANI. 2015
 Valori pro capite in euro

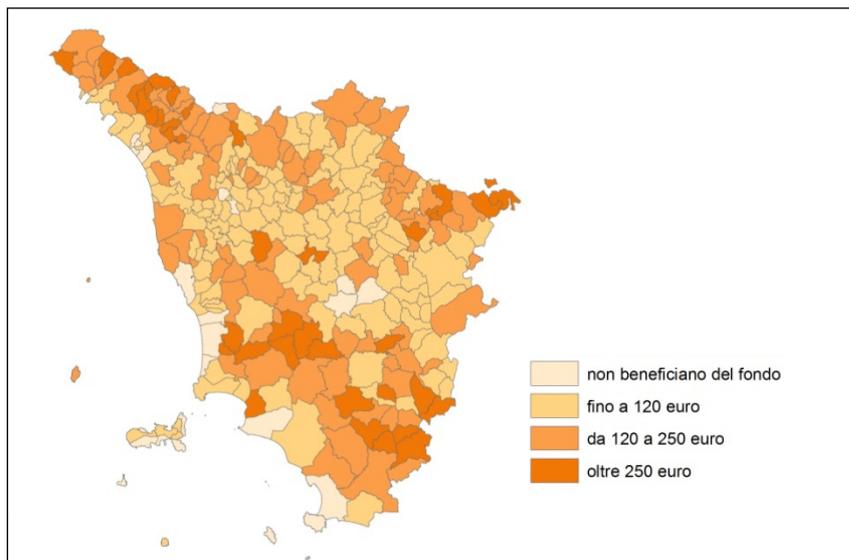


Fonte: elaborazione su dati CCCB

Guardando al nuovo saldo obiettivo, si osserva come in media questo corrisponda a circa 30 euro pro capite e che almeno un terzo sia da assegnare ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, o meglio al gruppo di enti che fino al 2013 non era soggetta al Patto di Stabilità. In realtà a parziale compensazione interverrà la riserva a vantaggio di questi comuni a valere sulla ripartizione del fondo verticale incentivato.

La riduzione del Fondo di Solidarietà comporta una perdita di risorse a carico prevalentemente dei comuni caratterizzati da una minor base imponibile a fini Imu. Evidentemente viene così ridimensionato uno strumento di riequilibrio territoriale tra realtà caratterizzate da capacità di gettito molto diverse, come quelle che rappresentano il nostro paese.

Figura 4
FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE. 2014
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero dell'Interno

2. Le Province e le Città Metropolitane in mezzo al guado

Nell'ottobre scorso c'è stata la prima tornata elettorale con i nuovi enti, le Province "superstiti", trasformate in enti di secondo livello e le città metropolitane, che altro non sono che la trasformazione delle province contenenti i principali poli urbani, per le quali si prevede un potenziamento delle funzioni assegnate. Le città così individuate dalla Legge Delrio (L.56/2014) sono complessivamente 9 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, di cui 8 dovranno diventare operative al 1° gennaio 2015, mentre per Reggio Calabria la data è postposta di un anno).

Per le Province superstiti, le differenze rispetto al passato sono sostanzialmente due: come già anticipato, l'elezione di secondo livello, accompagnata dall'abolizione dell'indennità di mandato e la riduzione delle funzioni di competenza, con conseguente contrazione delle risorse umane e finanziarie assegnate. A oggi, le funzioni fondamentali loro riconosciute comprendono l'edilizia scolastica, la viabilità di livello provinciale e la salvaguardia ambientale, mentre tutte le altre fin qui gestite dovranno essere trasferite agli altri livelli istituzionali (Comuni, Regioni, Stato).

Nel caso delle città metropolitane, le partite più rilevanti riguardano l'approvazione degli Statuti, da cui dipenderà il funzionamento effettivo dei nuovi enti e i rapporti di forza interni alle aree e, ancora una volta, l'attribuzione delle funzioni: qui la logica di intervento dovrebbe, però, essere opposta a quella prevalente nel caso delle Province ordinarie e orientata dunque al potenziamento, piuttosto che allo svuotamento delle competenze.

Mentre la partita delicatissima del riordino delle funzioni è ancora aperta (per la Toscana, ad esempio, è stato costituito un osservatorio cui partecipano Regione Toscana, Città Metropolitana, Province, Anci e Upi), tuttavia, la legge di stabilità per il 2015, per necessità di riduzione della spesa pubblica, ha introdotto una serie di tagli che non è chiaro come e quanto

andranno ad interferire con lo svolgimento delle competenze che saranno assegnate ai diversi enti. A oggi, dunque, le Province e le Città Metropolitane sono in una situazione di assoluta incertezza istituzionale e gestionale e i tagli di spesa sembrano correre molto più veloci rispetto alla riorganizzazione funzionale.

I commi della legge di stabilità che riguardano i due enti in questione sono in particolare il 418 e il 420 e il 421.

Il primo prevede un contributo triennale al risanamento della finanza pubblica attraverso una **riduzione della spesa corrente** pari a 1 miliardo per l'anno 2015, 2 miliardi per l'anno 2016 e 3 miliardi per l'anno 2017. Tali tagli sono da effettuare in aggiunta a quelli previsti dai decreti sulla *spending review*. Il riparto dei tagli a carico di ciascun ente sarà emanato dal Ministero dell'Interno entro il 15 febbraio prossimo.

Il secondo introduce tutta una serie di **divieti di spesa** (divieto di accensione di mutui per funzioni diverse dalle fondamentali, divieto di spese per relazioni pubbliche e convegni, divieto di attivazione di rapporti di lavoro), mentre il terzo stabilisce che la spesa per il **personale di ruolo** dei nuovi enti deve essere ridotta del 50% nel caso delle Province (30% nel caso di Province montane confinanti con Stati esteri) e del 30% nel caso delle Città Metropolitane. Secondo stime tecniche circolanti sempre in fase di definizione della legge, dei circa 52mila dipendenti provinciali attuali, 13 mila resterebbero alle funzioni fondamentali, 13 mila andrebbero alle città metropolitane, 6mila a funzioni trasversali amministrative, 8mila dei centri per l'impiego passerebbero in tale funzione a Regioni o Stato, mentre resterebbero circa 12mila esuberanti.

BOX 1

Prima di introdurre il caso toscano, conviene ricordare alcune caratteristiche di funzioni e risorse provinciali. Fino alla riforma Delrio, le competenze provinciali erano molto differenziate sul territorio nazionale, perché in gran parte attribuite loro dalla legislazione regionale. Le entrate provinciali riflettevano tale caratteristica, per cui i cespiti più rilevanti erano trasferimenti regionali a specifica destinazione e la manovrabilità delle risorse proprie ne risultava molto bassa.

In materia di riordino, ne segue che, escluse le funzioni che sono state classificate dalla L.56/2014 come fondamentali per le Province ed escluse quelle di competenza statale, resta un gruppo molto consistente di attività la cui riorganizzazione è di competenza regionale ed è attualmente al vaglio dell'osservatorio costituito ad hoc.

Secondo la ricostruzione fatta dalla Regione Toscana, la ripartizione delle funzioni nei due ambiti, funzioni fondamentali o soggette a riordino statale da un lato e funzioni soggette al riordino regionale dall'altro, è quella riportata nella tabella 5. Nella tabella 6, invece, si stima il peso di tali funzioni sulla spesa complessiva.

Secondo quanto stimato dalla Regione su dati 2012, tale volume di spesa, complessivamente pari a 606 milioni di euro, è coperto dai trasferimenti regionali solo per il 57%. I rimanenti 258 milioni di euro sono quindi coperti da risorse proprie delle Province, la cui titolarità andrebbe dunque trasferita di pari passo con il trasferimento delle competenze (Tab. 7).

Nel caso in cui, insieme alle funzioni venissero attribuiti alla Regione anche i tributi provinciali più importanti, nello specifico IPT e RCA, le entrate risulterebbero invece di poco superiori al fabbisogno di spesa. Tale operazione avrebbe inoltre il vantaggio di riunire in capo all'ente regionale la gestione dei tributi connessi alla motorizzazione, dato che la Regione è già titolare della tassa automobilistica (bollo auto). I tagli di spesa previsti dalla Legge di stabilità 2015, fatti a prescindere dalla riorganizzazione delle funzioni e della loro copertura finanziaria, rischiano di rendere l'operazione molto più complessa.

Tabella 5
CLASSIFICAZIONE DELLE FUNZIONI PROVINCIALI EX L.56/2014

Ambito	Descrizione funzioni e servizi da CCCB
Fondamentale/Riordino statale	Istituti di istruzione secondaria
	Istituti gestiti direttamente dalla Provincia
	Servizi di tutela e valorizzazione ambientale
	Urbanistica e programmazione territoriale
	Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale
	Viabilità provinciale
	Amministrazione generale
Riordino regionale	Agricoltura
	Assistenza infanzia, handicappati, altri servizi sociali
	Biblioteche, musei, pinacoteche
	Caccia e pesca nelle acque interne
	Formazione professionale e altri servizi inerenti l'istruzione
	Industria, commercio, artigianato
	Mercato del lavoro
	Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
	Sanità
	Servizi di protezione civile
	Sport e tempo libero
	Trasporti pubblici locali
	Turismo
	Tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche
	Rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore
	Valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali
	Difesa del suolo
Viabilità regionale	
Amministrazione generale	

Fonte: Regione Toscana

Tabella 6
QUOTA % DELLA SPESA SOGGETTA A RIORDINO REGIONALE SU TOTALE
Dato medio per periodo

	2000 -2006	2007-2012
Spesa corrente	74,3	74,6
Spesa in conto capitale	64,1	66,5

Fonte: elaborazione su dati CCCB

Tabella 7
INDICE DI COPERTURA DELLA SPESA CORRENTE SOGGETTA A RIORDINO REGIONALE
Valori %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Con trasferimenti regionali correnti	58,4	68,8	69,5	72,4	62,7	60,9	59,4	58,1	58,0	59,4	61,1	58,0	58,1
Con trasferimenti reg. e imposte auto	123,9	120,5	117,4	115,8	111,1	106,3	107,4	104,0	99,3	97,9	101,1	104,8	114,6

Fonte: elaborazione su dati CCCB

Tabella 8
 IMPATTO DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SU PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANE, TOSCANA
 Milioni di euro

	Obiettivo PSI pre Legge di stabilità	Contribuito 2015
Obiettivo PSI da Legge di stabilità	-115	-101
Fondo crediti dubbia esigibilità		-10
Riduzione della spesa corrente		-86
TOTALE		-197
% spesa corrente		-36
Riduzione della spesa corrente da L.66/2014		-49
Riduzione personale province		-70 50%
Riduzione personale città metropolitane		30%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero del Tesoro, Ministero dell'Interno

Secondo le stime UPI complessivamente, con le informazioni a oggi disponibili, le risorse che Province e Città Metropolitane avranno a disposizione per il 2015 rappresentano il 71% di quelle del 2014. Il taglio pesa meno nel caso della Città Metropolitana, che mantiene il 75% dell'anno di riferimento (Tab. 9).

Tabella 9
 STIMA DELL'IMPATTO DELLA SPENDING REVIEW E DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SULLE RISORSE DI PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE PER IL 2015. TOSCANA

	Spesa corrente 2013 (mln euro)	di cui per personale (mln euro)	% spesa per personale	Stima risorse disponibili al 2014 (al netto del contributo spending review DL 66/2014) (mln euro)	Contributo allo stato 2015 (incrementi spending review dl 66/14 e dl 95/12 e Legge di stabilità) (mln euro)	Riduzione spesa per il personale 2015 (Legge di stabilità) (mln euro)	Stima risorse disponibili 2015 (mln euro)	% risorse 2015 su risorse 2014
FIRENZE	150,8	32,0	21,2	141,0	25,9	9,6	105,6	74,9
Arezzo	65,0	17,3	26,7	61,8	8,4	8,7	44,7	72,4
Grosseto	59,7	17,9	29,9	57,2	6,7	8,9	41,5	72,7
Livorno	55,6	15,2	27,3	52,2	8,2	7,6	36,5	69,8
Lucca	66,7	18,6	27,9	63,7	10,0	9,3	44,5	69,7
Massa C.	40,0	10,5	26,3	38,1	4,4	5,3	28,4	74,7
Pisa	71,3	19,0	26,7	66,8	12,6	9,5	44,6	66,8
Pistoia	50,7	16,0	31,5	48,6	4,5	8,0	36,1	74,2
Prato	36,2	6,3	17,5	34,0	5,2	3,2	25,6	75,4
Siena	68,3	15,6	22,8	64,4	10,6	7,8	45,9	71,4
TOSCANA	664,5	168,4	25,3	627,6	96,5	84,2	446,9	71,2

Fonte: elaborazioni IRPET su dati UPI

3. La legge di Stabilità e le Regioni

La legge di Stabilità per il 2015 coinvolgerà le Regioni su tre diversi versanti. Il primo è relativo alla manovra sull'Irap, che verrà commentata distintamente all'interno di questo documento, che determinerà nel complesso una riduzione di 7.6 miliardi del gettito pagato dalle imprese italiane, in parte compensate dalla minore deducibilità ai fini Ires e Irpef (600 milioni).

Il secondo intervento invece rientra all'interno della normativa circa il **concorso degli enti** territoriali alla finanza pubblica e prevede che, per le Regioni a statuto ordinario, il contributo già previsto dal D.L. 66/2014 (750 milioni) sia ulteriormente incrementato di 3,4 milioni di euro per ogni anno dal 2015 al 2018, per un totale di 4,2 miliardi di euro.

Il terzo intervento, infine, prevede che a partire dal 2015 tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno non trovino più applicazione per le regioni a statuto ordinario e che pertanto queste dovranno concorrere agli obiettivi di finanza pubblica conseguendo **saldi non negativi**, sia in termini di cassa che di competenza, tra entrate finali e spese finali e tra entrate correnti e spese correnti. Tale norma comporterà, secondo quanto stabilito dal Governo, una riduzione dell'indebitamento netto a carico dell'intero comparto di circa 2 miliardi di euro. La stima degli effetti sull'indebitamento netto derivanti dal passaggio alla disciplina del pareggio di bilancio viene approssimata dai saldi di cassa poiché a) per gli enti in contabilità finanziaria, il calcolo dell'indebitamento è in gran parte effettuato con riferimento ai dati di cassa e b) l'adozione del principio contabile della competenza finanziaria comporterà necessariamente un avvicinamento della competenza alla cassa, per tutte le voci di bilancio.

Occorre però anche sottolineare che un emendamento del Governo alla manovra prevede l'assegnazione alle Regioni di un miliardo di euro da destinare al **Patto verticale incentivato**, che pertanto risulta confermato anche per il 2015, ma finalizzato in parte anche al sostegno del rispetto del PSI da parte dei comuni e delle province (par. 1).

Per la regione Toscana, si stima che l'impatto della manovra sarà pari a circa 240 milioni di euro di tagli alla spesa. Tale valore rappresenta il 3% della spesa corrente. Al taglio si sovrappone l'introduzione del vincolo contabile del pareggio di bilancio corrente e totale, per un contributo richiesto all'intero comparto di 2 miliardi. Il disavanzo di cassa della Toscana nel 2012 era di circa 500 milioni, a fronte di un disavanzo dell'intero comparto di 5 miliardi di euro. Rispetto a quel valore del 2012 -ultimo bilancio disponibile-, il contributo della Toscana al ripiano del disavanzo del comparto dovrebbe essere pari a 200 milioni di euro, importo inferiore al taglio che comunque andrà apportato ai costi.

Per quanto riguarda la manovra sull'Irap, come si vedrà meglio successivamente, questa è destinata ad avere un impatto molto parziale sui bilanci regionali, almeno per il 2015, dal momento che il mancato gettito ad aliquota standard verrà presumibilmente compensato da trasferimenti statali. A carico del bilancio regionale rimarrà, dunque, la quota di deduzione relativa al costo del lavoro del gettito extrastandard. Il gettito extrastandard in Toscana è pari a 155 milioni di euro (1,4 mld il dato italiano, stime MEF), frutto di strategie di sgravio fiscale e di sovraimposte, per un gettito netto aggiuntivo per le casse regionali dell'importo indicato. A fronte di un mancato gettito complessivo della manovra Irap di 500 milioni in Toscana, il minor gettito a gravare sul bilancio regionale è stimabile in 50 milioni di euro.

È però inevitabile considerare che con questa operazione verrà meno una importante fonte di finanziamento della spesa sanitaria, con probabili effetti in un prossimo futuro sulla capacità di intervento delle Regioni.

Tabella 10
L'IMPATTO DELLA MANOVRA SULLE REGIONI ITALIANE E SULLA TOSCANA
Milioni di euro

ITALIA		
Irap	-7.600	Tagli alla spesa -4.200
<i>ad aliquota standard</i>	<i>Compensazione con compartecipazione all'IVA</i>	Norme contabili Pareggio di bilancio
<i>Ad aliquota extrastandard</i>	<i>A carico dei bilanci regionali</i>	Contributo del Comparto -2.000
Patto verticale incentivato	A favore di comuni e province	
TOSCANA		
Minor gettito Irap	-500	Tagli alla spesa -240
Di cui ad aliquota extrastandard (a carico dei bilanci regionali)	-50	(-3% spesa corrente)
		Contributo al Pareggio di bilancio del comparto* -200

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero dell'Interno e stime Irap da archivio fiscale

* Stime su bilancio 2012

BOX 2

Guardando invece ai saldi del 2012² calcolati secondo quanto stabilito dal D.L. 118/2011, si osserva come alcune regioni presentino valori negativi sia di parte corrente che in conto capitale.

Tabella 11
SALDO CORRENTE E SALDO FINALE DI CASSA E COMPETENZA. 2012
Valori % rispetto alla spesa corrente

	Saldo corrente		Saldo finale	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Piemonte	4,2	10,4	-2,0	4,4
Liguria	2,5	-4,6	-4,1	-9,9
Lombardia	8,6	-0,1	-0,2	-8,9
Veneto	5,5	10,2	1,1	1,5
Emilia	2,1	-0,8	-4,0	-5,6
Toscana	1,3	2,3	-10,5	-6,2
Umbria	5,5	5,3	-1,3	-5,2
Marche	7,2	14,9	2,3	3,3
Lazio	-15,8	-30,3	2,2	-3,9
Abruzzo	14,1	5,7	4,2	-4,7
Molise	28,9	19,5	-22,2	2,8
Campania	0,2	24,3	-11,2	14,4
Puglia	47,8	4,8	46,5	-5,0
Basilicata	29,1	55,1	15,7	36,7
Calabria	13,3	6,7	-1,2	-8,6
TOTALE	5,7	2,6	1,0	-1,9
Totale (milioni di euro)	6.628	3.009	1.117	-2.236
Totale regioni con saldi negativi (milioni di euro)	-2.501	-4.495	-3.514	-5.210

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Come già anticipato, il rispetto degli equilibri di bilancio in sostituzione della disciplina del Patto di Stabilità determinerà effetti sull'indebitamento netto. Tali esiti, anche secondo quanto suggerito dalla relazione tecnica di accompagnamento alla Legge, vengono misurati facendo riferimento ai saldi finali di cassa. Considerando i dati del 2012, si osserva come le regioni che presentano un disavanzo finale di cassa sono 9 e di queste 5 si trovano nel Centro Nord. Facendo riferimento ai soli enti che hanno un saldo finale negativo nel 2012, il rispetto degli equilibri di bilancio comporterà uno sforzo aggiuntivo in termini di riduzione dell'indebitamento netto pari a 5 miliardi.

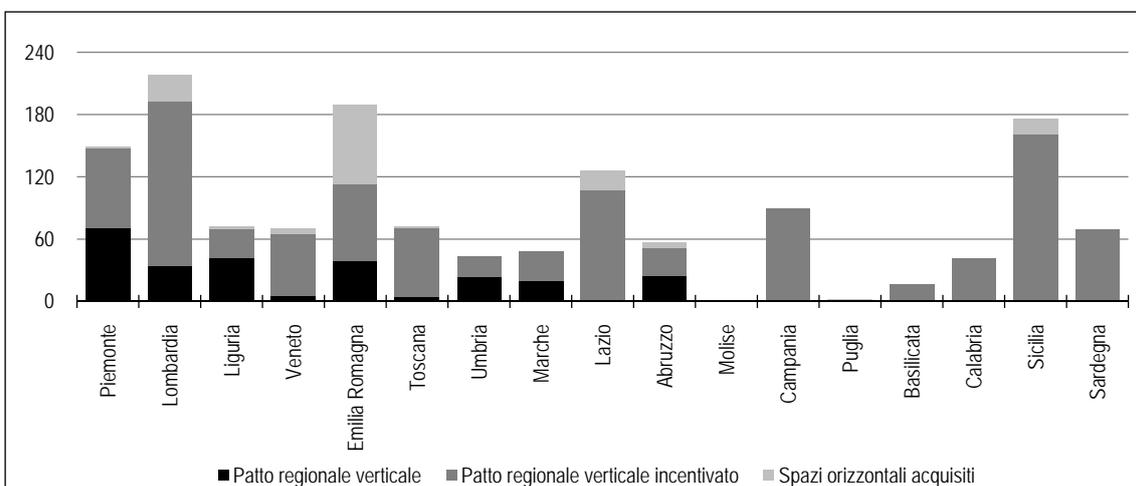
Anche la Toscana è tra le regioni che presentano saldi finali non positivi. In questo caso l'entità del disavanzo risulta piuttosto significativa sia in termini assoluti (900 milioni di euro in termini di competenza e 500 milioni in termini di cassa) che in percentuale rispetto alla spesa corrente. Il contributo della Toscana al ripiano del disavanzo del comparto dovrebbe aggirarsi attorno a 200 milioni di euro (stime su bilanci 2012), importo inferiore alla riduzione richiesta ai costi, quindi non aggiuntiva rispetto alla manovra.

Il rifinanziamento per il 2015 del **patto verticale incentivato** è stato generalmente accolto con molto favore, in quanto riconosce alle amministrazioni regionali un ruolo di supporto al proprio territorio. I patti di solidarietà sono strumenti che spingono verso una risposta solidale - appunto- degli enti ai vincoli finanziari. Le crescenti e diffuse restrizioni rendono, però, sempre più angusti i margini disponibili per la solidarietà.

² I saldi di parte corrente e finali sono calcolati a partire dai dati Istat e si riferiscono al 2012, ultimo anno ad oggi disponibile.

Già nel 2014 la regione Toscana, rinuncia a mettere in gioco risorse proprie, lasciando spazio alle sole risorse statali. A maggior ragione il patto orizzontale presenta alcune interessanti esperienze solo in poche realtà regionali, ma rimane sostanzialmente residuale.

Grafico 12
I PATTI DI SOLIDARIETÀ: 2014
Milioni di euro



Fonte: Monitoraggio RGS

4. Manovra Irap, riduzione costo del lavoro

- *Descrizione della manovra, la Relazione Tecnica*

Con la Legge di Stabilità 2015 il Governo è intervenuto in modo importante sulla tanto discussa Imposta Regionale sulle Attività Produttive (Irap). In particolare, si prevede la deduzione totale della componente lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile. Questo intervento sostituisce la riduzione delle aliquote precedentemente prevista a partire dal 2014.

Riguardo alla deducibilità del lavoro, la legge di stabilità si inserisce nel solco dei numerosi interventi che nel corso del tempo hanno modificato l'originaria neutralità del tributo a favore della componente lavoro. Tuttavia, a differenza dei precedenti interventi, che prevedevano principalmente deduzioni forfettarie con massimali prefissati, la legge di stabilità 2015 interviene eliminando integralmente la componente lavoro dal calcolo della base imponibile. Si noti però, che l'intervento si limita esclusivamente alla componente del lavoro con contratti a tempo indeterminato, rimanendo quindi esclusi dalla deduzione tutti gli ulteriori costi del lavoro a tempo determinato. Sulla componente lavoro erano intervenute già tre regioni (Umbria, Toscana e Piemonte) sebbene anche loro prevedendo solo deduzioni parziali dalla base imponibile e temporanee. La nuova norma, quindi, estende a tutte le regioni questa tipologia di intervento, prevedendo una riduzione importante della base imponibile Irap. A fronte di questa deduzione, la legge di stabilità abroga la riduzione del 10% messa in atto con il D.L. 66/2014. La logica del provvedimento è quella di fornire una parziale copertura alla riduzione della base imponibile dell'imposta. Si tratta del procedimento inverso che si ebbe nel 2007 quando a fronte di un allargamento della base imponibile il governo stabilì una riduzione generalizzata delle aliquote. In ogni caso la compensazione finanziaria è di natura figurativa, dal momento che la riduzione d'imposta dal 2014 non è sostanzialmente mai diventata operativa.

BOX 3

Considerando la legge di stabilità dal lato del gettito d'imposta, la manovra ha un duplice effetto: uno immediato, derivante dall'aumento delle aliquote, e uno che avrà luogo dal 2015 con la riduzione della base imponibile. Inizialmente il governo aveva dichiarato che l'intervento sull'Irap si sarebbe aggirato intorno ai 5 miliardi di euro. Infatti, la riduzione della base imponibile Irap comporterà, a partire dal 2015, una riduzione di gettito pari a 5,6 miliardi di euro. Tale perdita di gettito sarà però parzialmente compensata da:

- maggiori entrate sul fronte Ires-Irpef, derivanti da una minore deducibilità su tali imposte della componente lavoro dell'Irap;
- maggiori entrate derivanti dalla minor deduzione forfettaria dagli oneri finanziari, pari al 10% dell'Irap versata.

Tali incrementi di gettito Ires-Irpef vengono quantificati, con un'aliquota al 20%, in 594 milioni di euro nel 2015 e 1232 milioni a partire dal 2016. Inoltre, solo per il 2014 si dovrebbe aver un aumento di gettito di competenza quantificabile in 2059 milioni di euro. Tale effetto è dovuto, come accennato in precedenza, alla maggiorazione delle aliquote che produce effetti già nell'anno d'imposta corrente. In questo modo a partire dal 2015 l'impatto complessivo della componente Irap della manovra dovrebbe comportare una riduzione di gettito di competenza complessiva di circa 5 miliardi di euro. Di seguito sono riassunti gli impatti della manovra precedentemente spiegati, sia in termini di cassa che di competenza.

Tabella 13
IMPATTI DELLA MANOVRA SUL GETTITO IRAP
Dati in Milioni di euro

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Competenza</i>					
Irap	2.059	-5.600	-5.600	-5.600	/
Ires-Irpef	0	594	1.232	1.232	/
TOTALE	2.059	-5.006	-4.368	-4.368	/
<i>Cassa</i>					
Irap	/	-2.701	-5.600	-5.600	-5.600
Ires-Irpef	/	0	1.040	1.710	1.232
TOTALE	/	-2.701	-4.560	-3.890	-4.368

Fonte: Relazione tecnica al Disegno di Legge di Stabilità 2015

Date tali riduzioni, la legge di stabilità 2015 pare destinata a produrre significativi effetti sulle regioni, sulla loro autonomia impositiva ma soprattutto sul finanziamento dei servizi sanitari. Si ricorda infatti che l'Irap rappresenta la principale imposta regionale che nel 2013 ha garantito un gettito complessivo di 23 miliardi di euro, pari a circa il 30% delle entrate tributarie regionali, nonché la principale e più appropriata fonte di finanziamento del servizio sanitario nazionale. Questo intervento, giudicato molto efficace sul piano dell'impatto potenziale sulla crescita, desta dunque non poche preoccupazioni riguardo alla sostenibilità economica dei bilanci regionali e in particolare della spesa sanitaria. Non sfuggirà, d'altra parte, che a fronte della riduzione del gettito Irap di 7,6 miliardi, la manovra interviene sulla capacità di spesa delle Regioni per un importo pari a oltre 4 miliardi. La ricerca di possibili modalità alternative di finanziamento dei servizi sanitari, pare dunque al momento rinviabile, dato che lo spirito dell'intervento sembra essere quello di ridurre contemporaneamente le entrate e le spese di questo livello di governo, con effetti certo sulla razionalizzazione dei servizi, ma anche sui livelli di offerta finora garantiti dal sistema pubblico. La legge di stabilità 2015 si inserisce,

peraltro, in un graduale percorso che negli ultimi anni ha portato le regioni ad avere una struttura impositiva molto diversa l'una dell'altra. Le regioni hanno utilizzato, dunque, i propri margini di intervento, in alcuni casi anche articolando le aliquote e le deduzioni con finalità di politica industriale³.

Senza voler entrare nel merito del possibile impatto della manovra sull'offerta dei servizi sanitari, ci si limiti a considerare che l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici e di rilancio economico perseguito dalla legge di stabilità avrà anche un effetto aggiuntivo sul federalismo territoriale. Verrà limitata l'autonomia d'azione delle regioni dal lato della spesa e la capacità di offerta di servizi sanitari, per il taglio imposto; nonché l'autonomia fiscale, anche strumento di politica industriale locale.

- *L'impatto della manovra sulla regione Toscana*

Per la stima dell'impatto della modifica della base imponibile Irap sul gettito toscano sono state utilizzate le dichiarazioni fiscali relative all'anno di imposta 2011. I risultati sono stati poi ricondotti all'anno 2013 (vincolandoli sulla base del gettito complessivo stimato da Banca d'Italia) e presentati relativamente a 2 scenari, uno più prudenziale e uno che riporta, invece, un valore massimo teorico. Nel primo scenario è stata dedotta dalla base imponibile una quota del costo del lavoro pari al rapporto tra dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti totali⁴, in quanto la deducibilità integrale del costo del lavoro riguarda soltanto i primi⁵. Nel secondo caso si contempla invece uno scenario teorico in cui viene dedotto l'intero costo del personale⁶. Occorre infine tenere conto che la simulazione non rileva gli eventuali effetti positivi che l'incentivo fiscale potrebbe generare sulla produzione delle imprese e, di conseguenza, sull'imponibile stesso.

Dato che la riduzione delle aliquote prevista per il 2014 non è mai stata realizzata, il maggior gettito relativo all'incremento di aliquota nel 2015 rappresenta esclusivamente una posta figurativa che non incide sulla variazione di gettito tra 2014 e 2015, ma solo su quello atteso 2015 *pre* e *post* manovra. Pertanto l'effettivo impatto della manovra, che dovrà essere misurato solo sulla base della decurtazione della base imponibile, equivale a circa 500 milioni di euro se misurato all'interno del *range* delimitato dai due scenari.

In definitiva è possibile considerare che, a fronte di un peso della componente costo del lavoro sulla base imponibile Irap pari al 70%, la percentuale ascrivibile alla sola voce costo del lavoro a tempo indeterminato è pari al 33%, al netto del costo del lavoro riconducibile ad altre forme contrattuali e a lavoro a tempo determinato.

Si consideri, inoltre, che l'effetto di maggior gettito Ires Irpef viene indicato separatamente, in quanto destinato al bilancio statale.

A causa dell'elevato numero di imprese autonome e di microimprese, il sistema produttivo della Toscana nel contesto nazionale trae minor vantaggio in termini relativi rispetto a realtà del centro nord. In Toscana, infatti, il reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro è pari al 96% del dato medio Italiano, mentre i redditi da lavoro dipendente in Toscana rappresentano il 6,4% del dato nazionale.

³ Cfr. Lattarulo P., Provvedi B. (2014), *Un taglio all'Irap. E all'autonomia delle regioni*, www.lavoce.info.

⁴ I dipendenti totali si riferiscono all'Italia centrale e al settore privato.

⁵ Tale scenario assume come ipotesi che il peso del costo del lavoro medio dei dipendenti a tempo indeterminato sia pari a quello relativo alle altre forme contrattuali. Ciò consente di riportare il costo del lavoro al numero di addetti.

⁶ Come se i dipendenti fossero tutti a tempo indeterminato. Questo rappresenta anche uno scenario di massimo, o tendenziale, nel caso che tutti i dipendenti venissero assunti a tempo indeterminato.

Tabella 14
L'IMPATTO DELLA MANOVRA SULL'IRAP COSTO DEL LAVORO
Milioni di euro

	Scenario prudenziale	Scenario max teorico
Effetto della manovra ITALIA	-7600	
Effetto della manovra derivante dalla riduzione base imponibile TOSCANA	-393	-536
Effetto complessivo. % sul gettito Irap TOSCANA	-26%	-35%
Maggiore gettito Ires Irpef (dal 2016) ITALIA	600	
Maggiore gettito Ires Irpef (dal 2016) TOSCANA	73	100
IMPATTO SUL BILANCIO REGIONE TOSCANA		
Extragettito netto		155
Minore gettito a carico del bilancio regionale		-50

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Agenzia delle Entrate, ISTAT

I settori che maggiormente beneficeranno della norma sono quelli per i quali il costo del lavoro è una componente molto significativa del valore aggiunto. Guardando alla forma giuridica, saranno le società di capitale a ridurre il gettito pagato in modo assai più considerevole rispetto alle altre. Nel complesso, infatti, il beneficio per queste imprese sarà pari a circa 342 milioni di euro nell'ipotesi più prudente (oltre il 90% dell'impatto complessivo), che corrisponde ad un risparmio medio di 6635 euro per ognuna. Come è facile immaginare, a parità di gettito una politica di riduzione delle aliquote uniforme avrebbe comportato effetti più distribuiti sulle piccole medie imprese.

Tabella 15
EFFETTO DELLA MANOVRA SULL'IRAP (SOLO DEDUZIONE COSTO LAVORO) PER SETTORE ECONOMICO. TOSCANA
Milioni di euro

Settore economico	Scenario prudenziale	Scenario max teorico
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,6	-3,3
Estrattivo	-1,8	-2,4
Agroalimentare	-7,8	-10,2
Tessile, pelletteria, abbigliamento	-32,5	-42,6
Carta	-4,7	-6,4
Chimica, farmaceutica, gomma e materie plastiche	-12,2	-16,3
Metalmeccanica	-28,8	-39,4
Mezzi di trasporto	-2,7	-4,6
Altro manifattura	-18,3	-25,3
Utilities	-28,1	-33,8
Costruzioni	-24,9	-34,5
Commercio	-57,2	-81,2
Ristorativo e alberghiero	-13,6	-19,1
Finanza	-68,7	-88,6
Altro servizi	-83,3	-120,3
Non disponibile	-5,8	-7,9
TOTALE	-393,2	-535,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Agenzia delle Entrate, ISTAT

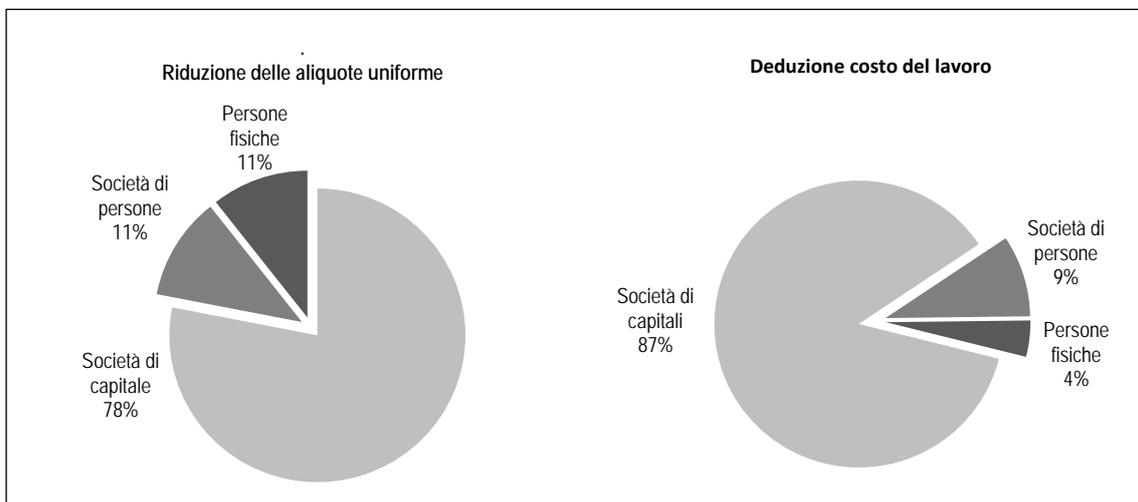
Tabella 16
 EFFETTO COMPLESSIVO DELLA MANOVRA SULL'IRAP (SOLO DEDUZIONE COSTO LAVORO)
 PER FORMA GIURIDICA. TOSCANA
 Valori assoluti in milioni di euro, per impresa in euro

Settore	Valori assoluti		Valori medi per impresa	
	Scenario prudenziale	Scenario max teorico	Scenario prudenziale	Scenario max teorico
Società di capitali	-341,8	-454,6	-6,635	-8,823
Società di persone	-37,3	-51,8	-631	-876
Persone fisiche	-14,7	-29,5	-116	-244
TOTALE	-393,2	-535,8	-1,698	-2,314

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Agenzia delle Entrate, ISTAT

Il calcolo è al netto del maggior gettito Ires-Irpef stimabile in 73 milioni di euro annui a regime (dal 2016)⁷.

Grafico 17
 CONFRONTO TRA POLITICHE DI RIDUZIONE DELLE ALIQUOTE UNIFORME E DI DEDUZIONE COSTO DEL LAVORO A PARTITA' DI GETTITO. RIPARTIZIONE MANCATO GETTITO PER NATURA GIURIDICA DELL'IMPRESA. Toscana



Fonte: stime IRPET su dati ISTAT

5. Bonus Irpef 80 euro

- *Descrizione della manovra*

La norma in esame dispone il riconoscimento di un credito ai percettori di redditi di lavoro dipendente a decorrere dal 2015.

L'importo del credito è fisso, per i redditi inferiori a 960 euro, e decrescente per i redditi tra 24 000 e 26000 euro, secondo lo schema indicato nella tabella seguente:

⁷ Aliquota media Irpef toscana su riduzione gettito Irap, cfr Relazione tecnica.

Tabella 18
SCHEMA DI CALCOLO

Reddito (euro)	Importo del credito (euro)
Fino a 24.000	960
Oltre 24.000 fino a 26.000	$960 * [1 - (\text{rdt} - 24.000) / (26.000 - 24.000)]$
Oltre 26.000	0

* rdr, reddito dichiarato

Il credito spetta ai soggetti percettori di redditi di lavoro dipendente la cui imposta lorda risulta maggiore della detrazione per reddito di lavoro dipendente spettante ed è rapportato al periodo di lavoro nell'anno (80 euro al mese per 12 mesi).

- *L'impatto della manovra in Toscana*

Per la stima dell'impatto di questa norma sui contribuenti toscani, si è utilizzato il modello di microsimulazione "MicroReg" implementato da Irpet⁸.

Sulla base delle stime, in Toscana il 21% dei potenziali beneficiari (lavoratori dipendenti) potranno usufruire del bonus, in quanto percettori di redditi da lavoro dipendente inferiore a 26mila euro. Questi si collocano per lo più nella fascia intermedia d'età 30-44 anni (50%), mentre ben inferiore è la quota di giovani che potranno godere di questo beneficio (18%). Tra questi ultimi, infatti, la presenza di lavoro dipendente è bassa rispetto alla fascia d'età intermedia e anziana.

L'importo stimato della manovra nella regione è pari a 800 milioni di euro, di minore pressione fiscale e minore gettito Irpef, per una popolazione di 670 mila beneficiari. Data la presenza di lavoro dipendente e il livello di reddito dichiarato, la regione beneficerà della misura in modo consistente, per una quota pari al 7,2% del dato complessivo.

Tabella 19
BENEFICIARI DEL BONUS VS NON BENEFICIARI
Composizione % per classi di età

	Senza bonus	Con bonus	Totale	% percettori
15-29 anni	15	18	16	23
30-44 anni	19	49	25	40
45-60	23	31	25	26
oltre 60	43	2	34	1
TOTALE	100	100	100	21
N. percettori	670mila			

Fonte: stime IRPET su dati ISTAT

⁸ Cfr. Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2013), *Il Modello di micro simulazione dell'Irpet: aggiornamenti ed estensioni*, IRPET.