

**LEGGE DI STABILITÀ
E POLITICA ECONOMICA
IN ITALIA**

**a cura di
Cosimo Magazzino
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



LEGGE DI STABILITÀ E POLITICA ECONOMICA IN ITALIA

**a cura di
Cosimo Magazzino
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

Questa ricerca è stata pubblicata con il contributo del CNR.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa	pag.	9
Introduzione , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	»	11
1. Le occasioni colte e mancate dalla Legge di Stabilità 2013 e dalla politica economica del governo Monti , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	»	23
1. Introduzione	»	23
2. Nuova recessione e ulteriore disoccupazione	»	30
3. Note sulla Legge di Stabilità per il 2013	»	36
4. La politica economica del governo Monti e le misure per una ripresa dell'economia italiana	»	41
5. Conclusioni	»	52
2. La Legge di Stabilità per il 2013 , di <i>Gaetana Trupiano</i>	»	58
1. Introduzione	»	58
2. I contenuti della Legge di Stabilità 2013	»	59
2.1. La copertura degli oneri e i risultati differenziali	»	59
2.2. Le maggiori entrate e la riduzione delle spese	»	60
2.3. Le maggiori spese e le minori entrate	»	63
3. Le regole europee	»	66
3.1. Obiettivi della strategia europea	»	66
3.2. Il Semestre europeo	»	67
4. Il <i>Six Pack</i>	»	68
5. Il <i>Fiscal Compact</i>	»	69
5.1. L'istituzione del <i>Fiscal Compact</i>	»	69
5.2. Le regole del <i>Fiscal Compact</i>	»	70
6. Gli effetti delle regole europee per l'Italia	»	70
7. Conclusioni	»	72

3. La Legge di Stabilità tra rigore ed equità, di Maurizio Franzini	pag.	75
1. A proposito di equità	»	75
2. Missione impossibile: valutare l'impatto complessivo della Legge di Stabilità sull'equità	»	76
3. Alcune misure e le loro implicazioni per l'equità	»	77
3.1. La rimodulazione dell'IVA	»	77
3.2. I carichi familiari	»	78
3.3. La Tobin Tax	»	79
3.4. Gli ammortizzatori sociali in deroga	»	80
3.5. La salvaguardia degli esodati	»	81
4. Conclusioni: equità e rigore	»	82
Opere citate	»	83
4. Oltre il velo di Maya: il ruolo delle idee e delle istituzioni, di Salvatore Monni	»	84
1. Introduzione	»	84
2. Globalizzazione vs idee e istituzioni	»	86
2.1. La globalizzazione	»	87
2.2. Le istituzioni internazionali	»	87
2.3. Le idee: tre paradigmi	»	88
3. Oltre il velo di Maya	»	90
3.1. Le idee: austerità espansiva o depressiva?	»	90
3.2. Le istituzioni: l'euro	»	90
4. Riflessione conclusiva	»	92
Opere citate	»	92
5. Alcune linee guida per una <i>spending review</i>, di Cosimo Magazzino	»	95
1. Introduzione	»	95
2. Definizione, fasi e metodologie di programmazione della <i>spending review</i>	»	96
3. Le esperienze internazionali	»	99
4. La spesa pubblica e la <i>spending review</i> in Italia	»	102
5. Alcune proposte	»	111
6. Conclusioni	»	114
7. Appendice	»	115
Opere citate	»	117

6. L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013. Verso un Patto di Stabilità Interno "euro compatibile"? , di <i>Alessandro Petretto</i>	pag. 121
1. Premessa	» 121
2. Obiettivi di finanza pubblica e manovra netta per settori della Legge di Stabilità 2013	» 122
3. Il Patto di Stabilità Interno nella Legge di Stabilità 2013 e le prospettive di riforma alla luce della Legge ordinaria rinforzata sull'equilibrio di bilancio della PA	» 124
4. Il saldo economicamente rilevante delle Amministrazioni locali	» 126
4.1. Trasferimenti intergovernativi e contributo all'indebitamento netto	» 126
4.2. I trasferimenti perequativi dal Fondo sperimentale di riequilibrio al Fondo di solidarietà comunale (Comma 380, LS-2013)	» 129
5. Gli elementi costitutivi del nuovo Patto	» 130
6. Patto di Stabilità Interno e ciclo economico: il ribaltamento del saldo strutturale a livello comunale	» 131
7. Conclusioni	» 133
8. Appendice: linee guida per una riforma del Patto di Stabilità Interno per i Comuni	» 135
7. La riforma dell'ISEE per un nuovo welfare , di <i>Carmela D'Apice</i>	» 137
1. Premessa	» 137
2. Introduzione	» 139
3. Le componenti dell'ISEE	» 142
4. Un ISEE che non seleziona	» 144
5. L'attività di controllo formale e sostanziale nei Rapporti governativi	» 147
6. L'attività di controllo all'Università Roma Tre	» 153
7. Conclusioni	» 157
Opere citate	» 159

Premessa

Questo volume presenta i risultati di una ricerca compiuta sulla Legge di Stabilità per il 2013 e la politica economica in Italia. Una parte importante di questi risultati è stata presentata al Convegno omonimo organizzato da Gaetana Trupiano e da Gian Cesare Romagnoli il 20 gennaio 2013 all'Università Roma Tre. Con una nuova veste editoriale, questa pubblicazione continua la tradizione di ricerca annuale, nata dall'iniziativa di Gaetana Trupiano nel 2006, che ha dato luogo a sette volumi per i tipi della casa editrice Aracne. Essi sono stati cofinanziati dal Dipartimento di Istituzioni Pubbliche, Economia e Società (DIPES) e dal Centro di Ricerca sull'Economia delle Istituzioni (CREI).

La Legge di Stabilità 2013, un unico articolo con 560 commi che contiene misure di natura estremamente diversa, è entrata in vigore il 1 gennaio 2013. Il biennio 2012-2013 è stato un periodo vissuto tra l'aumento della pressione fiscale (IMU, IVA, addizionali IRPEF, bollo sui titoli, imposte patrimoniali sui depositi bancari in Italia e all'estero, imposta straordinaria sullo scudo e sulla continuazione per l'anonimato dello stesso, revisione delle rendite catastali, IVAFE, IVIE, tassa sul lusso, superbollo per i SUV, tassa di volo per elicotteri e aerei, Tobin Tax italiana) e la riduzione dei servizi e delle tutele. Nel 2013 ci si attende, tra l'altro, l'inasprimento della TARES.

Invece le semplificazioni, le liberalizzazioni, le privatizzazioni, una minore tassazione del lavoro, una riforma delle relazioni finanziarie intergovernative, così come un fisco certo, equo e semplice sembrano ancora lontane. In compenso il contrasto all'evasione è stato il motivo aggregante dell'esperienza del governo tecnico guidato da Mario Monti. Partivano un anno fa i *blitz* fiscali così come la grande banca dati fiscale con i conti correnti degli italiani, nuovi poteri di accertamento e repressione, il redditometro.

Deludenti sono stati però i risultati sul fronte del contenimento delle

spese: l'intero processo di *spending review* può far pensare *ex post* alla montagna che ha partorito il topolino. Le norme invocate a “furor di popolo” nel 2012, come quelle sul contrasto delle spese inutili, sul finanziamento pubblico ai partiti, sull'accorpamento delle Province sono rimaste disattese.

Tuttavia, non vanno sottaciute le sfide che il governo di Mario Monti si è trovato ad affrontare al momento dell'insediamento: uno *spread* tra *Bund* tedeschi e BTP italiani decennali oltre quota 500 punti base, il terzo rapporto debito pubblico/PIL del mondo, i vincoli di finanza pubblica dettati dal patto *Euro-Plus* e in prospettiva dal *Fiscal Compact*, la pressione da parte delle agenzie di *rating* su titoli di stato e sistema bancario, una crisi di produttività ultra-decennale, un'evasione endemica e una instabilità politica di fondo.

La stella polare dell'esecutivo è stata quella di raccogliere la dura sfida del consolidamento dei conti pubblici. Un obiettivo doveroso, per un paese con una quota di spesa pubblica/PIL e una pressione fiscale effettiva superiori al 50 per cento, nonostante una recessione persistente e una disoccupazione giovanile inaccettabile. Ma gli strumenti scelti per cercare di conseguire gli obiettivi sembrano essere stati, almeno in parte, mal selezionati e, in molti casi, irrispettosi dell'equità distributiva. Infatti, l'austerità voluta dall'esecutivo si è quasi totalmente concentrata sul versante delle entrate, attraverso l'inasprimento di accise, aliquote, tasse e contributi. Invece, il contributo al risanamento dei conti pubblici sarebbe dovuto passare per il taglio della spesa corrente inefficiente e inefficace. In sostanza, anziché sperimentare una *austerity* restrittiva – tutta incentrata sulle entrate –, si sarebbe dovuto procedere con una *austerity* espansiva, che agisse su entrambi i fronti, con la riduzione del cuneo fiscale e il taglio delle spese improduttive *in primis*. L'auspicio è che il nuovo governo possa trarre utili elementi di riflessione da questa ricerca.

I curatori

Introduzione

di Gian Cesare Romagnoli*

La Legge Finanziaria (LF) e la Legge di Stabilità (LS) offrono esempi importanti della inadeguatezza della politica economica e finanziaria italiana negli ultimi trentacinque anni. Inoltre esse si prestano a confutare la tesi che addebita al testo costituzionale i fallimenti del governo economico del paese. Questi vanno invece addebitati alla miopia, alla corruzione e alla mancanza di interesse generale della classe politica italiana, in particolare del governo centrale. La storia della LF e della LS si sovrappone sostanzialmente a quella della deviazione del rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia rispetto alla media europea. Per oltre quarant'anni il nostro paese ha consumato risorse in eccesso a quanto produceva, imitando in questo la politica economica statunitense, ma senza avere, almeno fino al 1999, una moneta di riserva. Dopo la perdita della sovranità valutaria per l'adesione all'Unione Monetaria Europea (UME), questa politica miope è stata continuata senza considerarne le conseguenze negative sui conti pubblici del paese e sugli altri obiettivi di politica economica interna oltre ai potenziali *spillover* negativi sugli altri paesi dell'Eurozona. La politica economica italiana non ha cambiato passo nemmeno quando i segni di declino economico si sono rafforzati nei primi anni del nuovo millennio, portando poi al declassamento del debito pubblico italiano, appunto nel 2006, prima dello scoppio della crisi finanziaria internazionale¹.

In questi quarant'anni la politica economica e finanziaria del nostro paese si è caratterizzata soprattutto per una sequela di riforme rinviate o

* Università Roma Tre.

¹ Lo scopo dei saggi che ho scritto a partire dal 2006 nelle raccolte curate da Gaetana Trupiano è stato quello di individuare gli errori nelle scelte di politica economica contenute nelle LF e nelle LS che potevano dar luogo a perdite di benessere, soprattutto in presenza di crisi economiche, o impedire di contrastarle in misura adeguata.

mancate che avrebbero dovuto provvedere alla rimozione dei nodi strutturali, alla ridefinizione dei beni pubblici, alla distribuzione dei beni meritori, alla diffusione di concorrenza e liberalizzazione, alla precisazione dei ruoli delle istituzioni economiche sia a livello macro che a livello micro. Non hanno trovato spazio né una politica efficace per il Mezzogiorno né quella di un riequilibrio della tassazione su lavoro, profitti e rendite. La politica economica di un paese come l'Italia, con il terzo più alto rapporto debito/PIL del mondo, e in cui il debito pubblico detenuto da non residenti in alcuni anni ha superato il 50 per cento, ha subito oscillazioni di orientamento dovute a una forte dose di etero-direzione. Questo non ha però evitato che la situazione dei conti pubblici, seppure con qualche eccezione, si deteriorasse ulteriormente negli anni, anche dopo che la rinuncia al tasso di cambio, alla fine del secolo scorso, aveva cambiato i presupposti della stabilità finanziaria in presenza di un'ampia mobilità dei capitali. Gli anni della crisi sono stati l'ultimo spazio possibile per rompere consuetudini e schemi perversi e introdurre le riforme strutturali, rinviate da anni, con lo scopo di ridurre l'incertezza e di spalmare su una platea crescente di agenti economici il suo costo concentrato su alcuni segmenti della società italiana. Ma, negli anni, si è radicato un principio di irresponsabilità della classe dirigente italiana per cui nessuno deve rispondere politicamente dei fatti che ha commesso. Questa considerazione vale soprattutto per le parti politiche che, dopo Tangentopoli, hanno trovato nel cambiamento dei nomi un alibi liberatorio con riguardo all'accumulazione precedente di debito pubblico. Anche tra il 2008 e il 2011, nel periodo della crisi finanziaria internazionale, la LF e la LS hanno mancato sia gli obiettivi di una politica del rigore, sia quelli della crescita, rinunciando di fatto a una *exit strategy* dalla crisi. Le LS proposte all'approvazione del Parlamento, nel triennio che ha preceduto il governo Monti, non sono state in grado di preservare la stabilità finanziaria del paese minata dalla dimensione assunta dal debito pubblico. Nel 2012, l'instabilità finanziaria è stata scongiurata, in gran parte, dalla politica di *easy money* della Banca Centrale Europea (BCE) e dalle innovazioni profonde della *governance* europea. Queste hanno imposto una politica di *austerità* che è stata attuata dal governo Monti soprattutto dal lato delle entrate. Nel 2012 il paese ha rimodulato in modo significativo la sua politica economica nazionale al fine di migliorare la stabilità finanziaria. Questo obiettivo sembra ormai raggiunto e deve essere difeso, anche se vanno finalmente introdotte misure efficaci mirate alla ripresa dell'attività economica.

La politica economica italiana che ha ispirato la manovra economica e fiscale del 2012-2014 ha quindi costituito il vero punto di svolta di un processo storico che risale indietro nel tempo. Si può discutere se questa politica di rigore dovesse essere accompagnata da un'equità diversa, ma la

Manovra 2012-2014 ha assolto al compito di contribuire a stabilizzare i rendimenti dei titoli pubblici sui mercati finanziari, vincolo ineludibile per chi ha bisogno di prendere a prestito, come gli esempi della Grecia, del Portogallo, della Spagna e di Cipro hanno mostrato in modo drammatico. Ora le giovani generazioni pagano, con la disoccupazione, un prezzo altissimo per un debito pubblico di cui non hanno alcuna responsabilità e la cui insostenibilità si percepisce dalla difficoltà di riportarlo al 60 per cento del PIL in venti anni.

La classe politica che nel 1979 aveva portato il paese a far parte del Sistema Monetario Europeo (SME) era stata sostituita da una nuova al momento del suo abbandono nel settembre 1992. Tale ricambio era conseguenza di scelte di governo reiterate che avevano assecondato una finanza pubblica sempre più squilibrata e differenziali inflazionistici compensati da svalutazioni periodiche della lira. Ma dopo qualche anno di misure restrittive e di importanti privatizzazioni che avevano consentito al rapporto debito pubblico/PIL di scendere dal 124 al 106 per cento – per accompagnare questa volta il paese all’adesione all’UME – politiche fiscali e del lavoro non finalizzate alla competitività del sistema produttivo hanno condotto a un nuovo e costante aumento del rapporto suddetto, accompagnato da una caduta sensibile dei tassi di interesse. L’interruzione del costo a buon mercato del debito per i paesi poco virtuosi, innescata dalla crisi finanziaria e rinvigorita dalla competizione di una pluralità di paesi gravati da deficit pubblici crescenti, ha condotto l’Italia alla grave situazione di instabilità finanziaria di cui si è detto.

Globalizzazione precipitosa, mobilità dei capitali senza freni né regole ed economia finanziarizzata da una cultura sempre meno attenta all’accumulazione del debito hanno portato con sé dapprima la creazione di bolle finanziarie e, dopo il loro scoppio, il declino della domanda di lavoro soprattutto nei paesi ricchi con modelli di specializzazione produttiva attardati o eccessivamente concentrati su beni tradizionali. La crisi ha trasferito sovranità dagli Stati nazionali ai mercati finanziari, e anche la sovranità residua dei paesi in difficoltà viene ora meno per le regole che, non rispettate ieri, sono imposte oggi dalla necessità di evitare un *default*. Dopo la mondializzazione liberale e la crisi finanziaria mondiale, di cui la creazione irresponsabile di debito privato e pubblico e la mobilità dei capitali sono stati i principali responsabili, si sono evidenziate due minacce sempre più verosimili: il ritorno al protezionismo commerciale e la globalizzazione sociale. Questa rischia di estendere le relazioni industriali e le condizioni di lavoro dei paesi emergenti alle società dei paesi avanzati, attraverso la crescita della disoccupazione, in forza del teorema di Stolper-Samuelson (S-S) e della *price equalization* di Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S),

non più ostacolata dal *gap* tecnologico. Questo è il dato lasciato in ombra da chi indica come esemplari le *exit strategies* dei BRICS o quella degli Stati Uniti, senza ricordare che il dollaro è ancora di gran lunga la principale moneta di riserva internazionale e lotta per mantenere questo privilegio.

Il punto su cui la politica dei paesi europei in difficoltà finanziarie ha taciuto è che si dovevano contrarre i consumi, gli *standard* di vita, e tornare indietro dal terziario immateriale inefficiente verso la produzione competitiva di beni finalizzati a soddisfare anche la domanda dei paesi emergenti e di quelli in via di sviluppo che, ovviamente, è meno satura di quella europea, statunitense e giapponese sostenute dal debito. Il messaggio dei mercati finanziari è che questa capacità di fare debiti sta diminuendo, come testimoniano i *downgrading* progressivi dei debiti sovrani di molti paesi avanzati, inclusi gli Stati Uniti. Questa considerazione obbliga i governi in difficoltà a eliminare, senza ulteriori indugi, spese improduttive e sprechi, la cui sussistenza aggrava il *social dumping* a partire da una minore offerta di servizi pubblici ai cittadini.

In Italia l'intento reale delle manovre 2012-2014 e 2013-2015 è stato finalmente quello di invertire la direzione delle aspettative della popolazione da crescenti a decrescenti, al fine di porre nuovamente i presupposti di una ripresa economica. Per questo fine, l'uso dello strumento impositivo è molto più efficace dei tagli di spesa. In un paese fortemente indebitato come l'Italia, il taglio delle tasse dovrebbe mirare a una maggiore equità e a una ripresa dei consumi interni in un sistema economico disomogeneo sul territorio nazionale e quindi capace solo in parte di sostenere la concorrenza di mercati in gran parte globalizzati, ma esso è possibile solo se si taglia la spesa improduttiva. Questa occasione è stata sostanzialmente mancata dal governo Monti.

Il volume è composto di sette saggi che analizzano la LS per il 2013 all'interno della politica economica italiana. Essi mostrano una disomogeneità, a volte profonda, di visioni del mondo, e quindi rivelano preferenze diverse in termini di modelli e teorie sottostanti da parte dei componenti del gruppo di ricerca. Queste si riflettono sia nella lettura della situazione di crisi economica e finanziaria italiana che nelle proposte di politica economica volte a superarla.

La serie è aperta da un mio saggio che prende in esame le responsabilità della classe politica italiana negli ultimi quaranta anni per quanto riguarda la cattiva gestione della finanza pubblica. Segue un quadro della grave crisi economica e sociale italiana all'interno del contesto internazionale. Vengono poi esaminate le occasioni colte e mancate dalla LS 2013 prendendo posizione sul dibattito che ha riguardato le *exit strategies* del gover-

no Monti e, infine, le riforme necessarie alla ripresa della crescita economica in Italia come suggerimenti sui contenuti della prossima LS.

Il saggio di Gaetana Trupiano esamina le principali decisioni inserite nella LS per il 2013 nell'ambito delle linee di politica economica nazionale ed europea che tendono al risanamento dei bilanci pubblici, ponendo l'attenzione sul deficit e sul debito sovrano. Dopo aver esaminato, nella prima parte, i contenuti principali e quindi le coperture delle spese nella LS 2013, vengono evidenziati i flussi relativi a maggiori entrate e minori spese. Nella seconda parte viene data attenzione alla nuova *governance* europea che ha accelerato recentemente i propri interventi in relazione alla crisi fiscale, a partire dall'approvazione della legge di attuazione della regola relativa al pareggio di bilancio nella Costituzione che vincola e irrigidisce le norme della contabilità pubblica. Vengono infine esaminati gli effetti per l'Italia delle nuove regole europee, interpretate quali tappe di un percorso che potrà portare alla nascita dell'Unione fiscale europea, trasferendo sovranità fiscale nazionale all'Europa, con l'ampliamento della dimensione del bilancio europeo. L'Autrice fa sua la posizione della Commissione europea, secondo cui la stabilità finanziaria e il consolidamento dei bilanci pubblici sono le condizioni necessarie per superare la crisi. Rileva, tuttavia, che esse non sono sufficienti, da sole, a favorire la crescita e l'occupazione. In questo senso, suggerisce di ridurre la pressione tributaria giunta al 44 per cento del PIL, ma ancora in aumento, anche attraverso l'attività di lotta all'evasione tributaria (specialmente per quanto riguarda l'IVA), di rivedere la struttura delle imposte abbassando le aliquote, diminuendo la tassazione sui redditi da lavoro con aumenti della produttività, di garantire agevolazioni fiscali meno numerose e più efficaci, di rivedere deduzioni e detrazioni dell'IRPEF. Denuncia infine che alcuni dei provvedimenti sui quali si è discusso recentemente sono rimasti incompiuti, quali la riforma della giustizia e della Pubblica Amministrazione, le privatizzazioni, l'attuazione completa della delega fiscale, la tutela della salute, il finanziamento dell'Università e della scuola, il riordino del sistema complessivo della finanza locale con una particolare attenzione ai servizi pubblici locali e con la riscrittura del Patto di Stabilità Interno (PSI), la riforma del mercato del lavoro e le azioni più significative a favore della produttività e del sistema produttivo.

Il saggio di Maurizio Franzini si sofferma sulla questione ardua dell'equità dell'ultima LS adottando due criteri. Il primo è la parità di trattamento a parità di condizioni (almeno di quelle più rilevanti per i casi di volta in volta considerati); tra di esse ricadono, in particolare, le modalità di accesso alla fruizione di alcuni servizi pubblici. Il secondo criterio è il contributo che le varie misure danno al contenimento delle disuguaglianze economiche, soprattutto quando queste non siano giustificate in modo convincente.

te e non possano, quindi, essere considerate eque. L'Autore osserva che in Italia le disuguaglianze economiche sono da tempo molto elevate e la povertà è diffusa. Peraltro, entrambi i fenomeni sembrano aggravarsi a causa della crisi in corso. Il funzionamento dei mercati è in larga misura responsabile di queste tendenze che, però, possono essere contrastate dall'intervento pubblico e non soltanto attraverso la redistribuzione dei redditi. Infatti, misure che incidano sul funzionamento dei mercati possono avere effetti significativi sulla disuguaglianza. Assumendo che la carenza di domanda, a sua volta determinata dalla elevata disuguaglianza, abbia se non causato la crisi almeno contribuito a creare le condizioni che hanno portato al suo manifestarsi, Franzini sostiene che misure di contenimento della disuguaglianza nei redditi e nel potere d'acquisto sembrano auspicabili non soltanto per il contributo che possono dare alla realizzazione dell'equità, ma pure per i positivi effetti sui livelli di attività e sulla creazione delle condizioni più favorevoli alla ripresa economica. L'Autore è costretto a rinunciare all'ambizioso obiettivo di dare una valutazione complessiva della LS in termini di equità, tenendo conto della miriade di provvedimenti in cui essa si articola, e quindi ripiega sull'alternativa di concentrarsi sulle misure più rilevanti. In questo senso l'analisi considera gli effetti redistributivi della rimodulazione dell'IVA, dei carichi familiari, della Tobin Tax, degli ammortizzatori sociali in deroga, della salvaguardia degli esodati. Conclude che difficilmente l'equità e l'eguaglianza trarranno un grande vantaggio da questa LS poiché i principali interventi analizzati contribuiranno poco alla riduzione della disuguaglianza nei redditi disponibili e, in alcuni casi, essi rischieranno persino di ampliarla. Anche gli effetti complessivi, per quanto difficili da stimare, difficilmente saranno di segno diverso. Il punto di maggior rilievo è tuttavia un altro. Questo tendenziale aggravamento delle disuguaglianze non può essere inteso come la necessaria conseguenza delle politiche dirette ad assicurare il rigore finanziario. In realtà, tra rigore e disuguaglianza non vi è necessariamente conflitto perché si possono facilmente immaginare e realizzare politiche di miglioramento dei conti pubblici che siano, allo stesso tempo, politiche di riduzione delle disuguaglianze economiche. Non è, dunque, il rigore a giustificare il rischio che la LS peggiori la già grave situazione delle disuguaglianze. La motivazione è dovuta soprattutto alla scarsa attenzione che da molto tempo viene prestata a questo fenomeno. Questa deriva, a sua volta, da alcune idee discutibili sulle conseguenze negative che la riduzione della disuguaglianza avrebbe sulla crescita economica, oltre che dalla capacità che gli avvantaggiati dalla disuguaglianza hanno di proteggere se stessi anche nella sfera politica. La LS 2013 non avrà effetti positivi sulla disuguaglianza per la semplice ragione che essa non si è posta questo obiettivo. Non aver fatto questo nei modi in cui era possibile farlo, senza

mettere in pericolo il rigore finanziario (e, si può aggiungere, la crescita economica) costituisce un errore che, in futuro, dovrebbe essere evitato.

Salvatore Monni dedica il suo saggio all'importanza delle idee e delle istituzioni, e quindi della loro adeguatezza, per l'attuazione di "buone" politiche. Il presupposto è che i fatti non siano rappresentativi della realtà e che sia possibile, oltre che auspicabile, sollevare il "velo di Maya" con cui la cattiva politica maschera le sue decisioni impregnate di interessi costituiti e di subalternità all'etero-direzione politica che impedisce l'adozione di politiche espansive della domanda interna contro la crisi. Il presupposto metodologico di questo lavoro consiste nel riconoscere che sia le misure di politica che i criteri utilizzati per valutarle non siano neutrali perché carichi di giudizi di valore. E la qualificazione tecnica riferita alle politiche non le affranca da questi. Con tale impostazione l'Autore prospetta tre paradigmi alternativi come riferimento possibile della politica economica italiana: quello della crescita, quello dei *basic needs* e quello delle *capabilities*. L'Autore appunta la sua critica sul primo di questi. La sua diagnosi individua nella globalizzazione finanziaria senza regolamentazione il *virus* che ha generato la crisi, poi mantenuta operante dall'euro per l'impossibilità da parte dei paesi della periferia Sud dell'Eurozona di utilizzare la politica valutaria. E in effetti la liberalizzazione dei mercati finanziari contrasta l'efficacia delle politiche monetarie adottate dalle banche centrali. Tuttavia, a prescindere dalla realtà metafisica che può esistere al di là del "velo di Maya", rimane la difficoltà di discernere l'opportunità di politiche della domanda rispetto a politiche dell'offerta, ammesso e non concesso che esse debbano essere alternative, e di misurare gli effetti netti dell'austerità in condizioni di forte indebitamento. Nella realtà che intravediamo, l'abbandono del paradigma della crescita in un'economia aperta e globalizzata non sarebbe disgiunto da *default*, effetti contagio, inflazione, ulteriore perdita di competitività, demoltiplicatori del reddito maggiori di quelli associati all'austerità dai suoi detrattori. Gli effetti sul proseguimento di una vita ordinata e civile sono imprevedibili se manca un'antropologia coerente con i nuovi obiettivi prospettati nella realtà "oltre il velo". Essi si accompagnerebbero comunque a *standard* di vita molto minori di quelli odierni pur decurtati dalla crisi. Questi aspetti vanno considerati nelle proposte delle politiche economiche da attuare, così come meritano di essere studiati gli effetti sul benessere associati agli altri due paradigmi proposti in alternativa.

Cosimo Magazzino affronta i temi della riduzione e della riqualificazione della spesa pubblica italiana, spesso indicati con la locuzione anglosassone *spending review* (SR). Dopo aver affrontato il problema tassonomico della SR, discutendone le fasi e la programmazione, l'Autore passa in rassegna esperienze internazionali precedenti di SR e successivamente analiz-

za lo stato della spesa e della SR in Italia oltre a suggerire alcune misure più incisive. Nella sua *survey* della letteratura, i punti di riferimento sono tre: il primo è che la ristrutturazione del debito non risolve comunque i problemi di fondo dell'economia, in particolare la perdita di competitività e il basso potenziale di crescita; il secondo è che in presenza di una crisi finanziaria sistemica, la ristrutturazione del settore bancario è una pre-condizione affinché i piani di consolidamento fiscale possano ridurre i livelli di debito; il terzo è che il deprezzamento o la svalutazione dei tassi di cambio non aumentano le probabilità di successo del consolidamento. Magazzino riporta inoltre i risultati delle sue stime della curva BARS (Barro, Armeij, Rahn, Scully) per l'Italia in due differenti periodi precedenti la nascita dell'UME: nel primo caso, utilizzando serie storiche che si riferiscono agli anni 1862-1998, la quota di spesa ottimale calcolata è pari al 23,06 per cento; nel secondo caso, limitando l'analisi al periodo del secondo dopo-guerra (1950-1998), la quota ottimale di spesa aumenta al 32,83 per cento, un valore ben al di sotto di quelli che tale variabile ha assunto negli ultimi decenni, ma in linea con i risultati di altri studi empirici. Ma i *caveat* del caso sono d'obbligo. L'Autore conclude, condividendo alcune convinzioni consolidate tra gli studiosi di Politica Economica e di Scienza delle Finanze, che la spesa pubblica italiana è oggi per la sua dimensione e la sua struttura un ostacolo a uno scenario di ripresa ciclica dell'economia italiana; accanto ai due grandi nodi irrisolti dell'economia nazionale (la produttività declinante e l'innovazione bloccata), le dimensioni dello Stato dovrebbero essere riviste, giacché troppo a lungo il paese ha vissuto nel mito di poter coniugare una pressione fiscale thatcheriana con una spesa pubblica scandinava. I livelli dell'economia sommersa e del debito pubblico raggiunti impongono sforzi enormi per consolidare le finanze pubbliche e non perdere credibilità internazionale, ma una redistribuzione del fardello fiscale non disgiunta dal contrasto ai fenomeni di evasione, contribuirebbe a innalzare l'equità del sistema.

Nel suo saggio, Alessandro Petretto discute i termini con cui ricercare la coerenza nell'applicazione del Patto di Stabilità Interno (PSI) con le norme indicate nel *Fiscal Compact* e nella Legge ordinaria "rinforzata" di attuazione della LC n. 1/2012 (LOR), in vista di una riforma dell'attuale PSI per i Comuni, da considerarsi ormai del tutto inattuale e contraddittorio, oltre che pro-ciclico e di contrasto alla crescita. Nella prima parte, dopo aver effettuato una descrizione della manovra netta per il 2013, suddivisa per settori alla luce degli obiettivi di finanza pubblica, e aver individuato i saldi economicamente rilevanti delle Amministrazioni Locali, Petretto indica le correzioni (marginali) al PSI contenute nella LS 2013 e delinea le prospettive di riforma alla luce della LOR. Nella seconda parte, dopo aver discusso una que-

stione metodologica preliminare, inerente alla scelta del saldo economicamente più significativo delle Amministrazioni Locali, Petretto presenta quelli che, a suo avviso, dovrebbero essere gli elementi costitutivi del nuovo Patto. Successivamente effettua una riflessione intorno alla questione della relazione tra PSI e ciclo economico, ovvero del “ribaltamento” del saldo strutturale a livello locale. I commenti finali riguardano la tassonomia delle entrate proprie e l’indicazione dell’opportunità di procedere a una ristrutturazione del sistema di relazioni tra la finanza centrale e quella locale basata su tre vincoli: di flusso, di stock e di *expenditure benchmark*. Ciò non esclude la possibilità per i Comuni di finanziare investimenti ricorrendo al debito, perché nella riforma costituzionale ciò è ammesso a condizione che per il complesso dei Comuni di una Regione sia rispettato il vincolo di bilancio. L’Appendice è dedicata a delineare i passi per una riforma del PSI per i Comuni. Essa invita ad ammettere che il vincolo aggregato del totale dei Comuni valga con un *deficit* programmato per la spesa da investimenti (*golden rule*), da compensare con un *surplus* delle altre componenti dell’Amministrazione Locale (ad esempio le Regioni) o degli altri due settori (Amministrazione Centrale ed Enti Previdenziali). Il nuovo meccanismo dovrebbe garantire un grado di flessibilità tale per cui l’esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. La correzione del ciclo va, pertanto, in qualche modo ribaltata a livello locale, contraddicendo così la tesi della “perversità” della finanza locale di Hansen e Perloff inutilmente messa in discussione da quella della “neutralità” di Rafuse.

Carmela D’Apice affronta il problema dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), che è fondamentale per consentire una rifondazione del *welfare state* italiano incentrato su una spesa pubblica che abbandoni finalmente l’approccio inefficace e iniquo dell’universalismo delle prestazioni. Questo sistema, spiegato da James M. Buchanan con la presenza di incentivi perversi del sistema politico in presenza di incertezza e in assenza del velo di Rawls, si è radicato nella consuetudine politica italiana di aggregazione del consenso. Nel febbraio 2013 il Parlamento dovrebbe approvare un nuovo regolamento dell’ISEE predisposto dal governo sulla base delle linee guida fissate dal decreto “Salva Italia” varato a dicembre 2011 e dal Rapporto ISEE 2012, nel tentativo di imprimere maggiori elementi di equità ed efficienza all’insieme delle politiche del *welfare* del nostro paese. Lo scopo di questo saggio è quello di riesaminare gli elementi strutturali dell’ISEE, dalla sua istituzione nel 1998 alla versione ancora in vigore, così come i punti di debolezza finora emersi e aprire una riflessione su taluni aspetti, quali l’incapacità selettiva dell’ISEE per valori particolarmente bassi, l’attività di controllo riferita ai valori reddituali e patrimoniali auto-