

**LEGGE DI STABILITÀ E
FINANZA PUBBLICA
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.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

LEGGE DI STABILITÀ E FINANZA PUBBLICA IN ITALIA

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

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre.

Copyright © 2014 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. Politica economica esile e finanza pubblica pesante , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	»	27
1. Introduzione	»	27
2. Stagnazione senza redistribuzione	»	29
3. Il cuneo fiscale e l'imposizione sugli immobili	»	38
4. Le speranze deluse	»	40
5. Dentro o fuori dall'euro?	»	42
6. Conclusioni	»	49
2. Obiettivi e contenuti della Legge di Stabilità nell'ambito della politica fiscale , di <i>Gaetana Trupiano</i>	»	53
1. Introduzione	»	53
2. Il Documento di economia e finanza	»	55
3. La Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza	»	56
4. La Legge di Stabilità per il 2014	»	58
5. Alcune osservazioni	»	66
3. Una valutazione della Legge di Stabilità 2014 , di <i>Giuseppe Pisauro</i>	»	69
1. La struttura della Legge di Stabilità 2014	»	69
2. Una valutazione in prospettiva	»	72
3. Conclusioni	»	73

4. La tassazione dell'abitazione principale dal 1974 alla manovra finanziaria per il 2014, di Bruno Bises e Antonio Scialà	pag. 75
1. Introduzione	» 75
2. Inquadramento teorico	» 77
2.1. Caratteristiche delle abitazioni	» 77
2.2. Giustificazioni per la tassazione delle abitazioni	» 77
2.3. Giustificazioni per il trattamento privilegiato dei residenti in abitazione di proprietà	» 79
2.4. La tassazione dell'abitazione utilizzata dal proprietario	» 82
3. L'imposizione sull'abitazione principale	» 84
3.1. L'evoluzione legislativa in Italia (1974-2014)	» 84
3.1.1. Il primo periodo: 1974-1992	» 85
3.1.2. Il secondo periodo: 1993-2011	» 86
3.1.3. Il terzo periodo: 2012-2014	» 87
3.2. L'evoluzione legislativa in altri paesi	» 89
4. L'evoluzione del carico fiscale in Italia	» 90
5. Conclusioni	» 97
Opere citate	» 99
5. L'IVA nella manovra di finanza pubblica, di Ambra Citton, Antonio Di Majo, Paolo Liberati e Corrado Pollastri	» 101
1. Introduzione	» 101
2. Le implicazioni della disciplina europea dell'IVA	» 103
2.1. Aspetti generali	» 103
2.2. Livello e struttura delle aliquote	» 105
2.3. Il regime "transitorio"	» 110
2.4. Cenni ad alcuni aspetti della struttura dell'IVA in Italia	» 112
3. La traslazione degli aumenti delle aliquote IVA: un'analisi econometrica	» 113
3.1. Aspetti applicativi della traslazione dell'IVA e stima econometrica	» 113
4. Modifiche dell'IVA e distribuzione dei redditi	» 119
4.1. Considerazioni introduttive	» 119
4.2. L'incidenza dell'attuale struttura dell'IVA	» 120
4.3. Due ipotesi di riforma	» 122
5. Conclusioni	» 126
Opere citate	» 127

6. La sanità, tra accessibilità alle cure e contenimento della spesa, nelle manovre finanziarie tra il 2000 e il 2014, di <i>Monica Auteri</i>	pag. 129
1. Introduzione	» 129
2. Complessità del Servizio Sanitario Nazionale	» 131
3. Le implicazioni per la sanità delle manovre finanziarie tra il 2000 e il 2014	» 133
4. Conclusioni	» 141
Opere citate	» 142
7. Giovani e mercato del lavoro: evidenze strutturali e misure di politica economica, di <i>Silvia Loriga e Paolo Naticchioni</i>	» 145
1. Introduzione	» 145
2. Partecipazione dei giovani al mercato del lavoro: un problema strutturale	» 146
3. Dinamiche salariali dei giovani italiani: un confronto intergenerazionale	» 159
4. Misure di politica economica per i giovani in Italia: brevi commenti e osservazioni conclusive	» 164
Opere citate	» 169
8. Dimensione del governo e crescita economica in Italia: un'analisi empirica basata su nuovi dati (1861-2008), di <i>Francesco Forte e Cosimo Magazzino</i>	» 171
1. Introduzione	» 171
2. Risultati empirici sul rapporto tra dimensione dell'operatore pubblico e crescita economica	» 173
3. Metodologia, dati e risultati della ricerca empirica	» 176
4. Osservazioni conclusive e implicazioni politiche	» 186
Opere citate	» 188
9. Legge di Stabilità 2014 e crisi dell'euro. Alla ricerca di una via d'uscita nel dibattito sull'austerità tra gli economisti italiani, di <i>Piero Bini</i>	» 191
1. Introduzione	» 191
2. Gli economisti del filone keynesiano	» 192
3. Gli economisti del paradigma della "conflittualità"	» 193
4. Gli economisti dell'austerità espansiva	» 195
5. Gli economisti della tradizione italiana di pensiero economico	» 196

6. Austerità. Un nome, tanti significati	pag. 198
7. Verso una nuova sintesi?	» 202
8. Conclusioni	» 205
Opere citate	» 206
10. L'economia italiana e la politica monetaria della BCE,	
di <i>Fabrizio Mattesini</i>	» 209
1. Introduzione	» 209
2. Il problema del declino dell'economia italiana	» 210
3. Moneta e crescita	» 212
4. La crisi e la politica monetaria della BCE	» 213
5. Conclusioni	» 220
Opere citate	» 221

Premessa

Questo volume presenta i risultati di una ricerca sulla Legge di Stabilità per il 2014 e i suoi legami con la politica economica e la finanza pubblica in Italia. A questa ricerca del CREI (Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Economia delle Istituzioni) dell'Università Roma Tre, hanno partecipato Monica Auteri, Piero Bini, Bruno Bises, Ambra Citton, Antonio Di Majo, Francesco Forte, Paolo Liberati, Silvia Loriga, Cosimo Magazzino, Fabrizio Mattesini, Paolo Naticchioni, Giuseppe Pisauro, Gian Cesare Romagnoli, Antonio Scialà e Gaetana Trupiano. Una parte dei risultati di questa ricerca è stata presentata al Convegno omonimo organizzato da Gian Cesare Romagnoli il 29 gennaio 2014 all'Università Roma Tre. Questa pubblicazione continua la tradizione di ricerca annuale sulla legge Finanziaria, nata dall'iniziativa di Gaetana Trupiano nel 2006, che ha dato luogo finora a sette volumi per i tipi della casa editrice Aracne e uno pubblicato dall'editore FrancoAngeli.

La Legge di Stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) ha come novità sostanziali: la riduzione del cuneo fiscale, la sostituzione dell'IMU con nuove imposte sugli immobili, il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, il ritocco delle aliquote previdenziali per la gestione separata INPS, e l'introduzione di un nuovo contributo di solidarietà dalle "pensioni d'oro". La conclusione che si trae dall'analisi del testo è che la Legge di Stabilità 2014 manchi di consistenza oltre che di una visione strategica. Nessun serio taglio alla spesa pubblica, proroga del blocco dei contratti nella Pubblica Amministrazione, nuove tasse che si sostituiscono alle vecchie senza diminuire la già elevata pressione fiscale, nessun intervento mirato contro l'economia sommersa e l'evasione, l'assenza di una politica industriale che rischia di provocare la perdita di importanti settori strategici, tra i quali i trasporti e la telefonia. Discutibili perché troppo vaghe e confuse, ma soprattutto insufficienti, sono poi le coperture previste: razionalizzazione della spesa pubblica e cessioni di immobili pubblici.

Sullo sfondo rimane una Legge di Stabilità che non risponde né alle esigenze del rigore invocato dalla Commissione Europea, né a quelle del paese, che attende risposte concrete per portarsi fuori dalla crisi in cui è immerso da troppo tempo. Le “misure aggiuntive” però, come le dismissioni e soprattutto la *spending review*, definite nella riunione dell’Eurogruppo come “processi paralleli”, potrebbero dar luogo ad alcuni degli effetti desiderati. Ma per uscire dalla recessione, far ripartire i consumi interni e ridare fiato alle esportazioni sono necessarie una visione più ampia e, soprattutto, una volontà politica adeguata. La Legge di Stabilità 2014 manca di entrambe.

Le riforme strutturali, più che mai urgenti, perché rinviate continuamente dalla classe dirigente degli ultimi vent’anni, sono ormai improcrastinabili. Questa Legge di Stabilità fa ancora parte di un mondo la cui fortuna è stata legata alla crescita della spesa pubblica anziché alla crescita di un’economia attiva ed equa. Il malgoverno, che ha dominato la politica economica e la finanza pubblica negli ultimi 40 anni, ha depresso le prospettive di sviluppo e reso il paese più vulnerabile di altri di fronte alle crisi. Ora, l’inerzia della stagnazione domina le aspettative e, nonostante gli interventi effettuati dalla BCE e le politiche di bilancio messe in atto, la fase acuta della crisi economico-finanziaria non sembra superata. Pertanto è necessario sostenere i segnali di ripresa della produzione industriale registrati nel quarto trimestre del 2013 con politiche che rigenerino la speranza in un futuro economico migliore.

La scarsa stabilità degli esecutivi e i malfunzionamenti dello Stato italiano in molti settori, tra i quali sono emblematici quelli della giustizia e dell’uso dei fondi comunitari, hanno distratto dal paese, per anni, gli investimenti produttivi interni e internazionali. Ciononostante, il clima politico e sociale di speranza prodotto dall’avvento e dalle prime iniziative del Governo Renzi potrebbe costituire un fattore rilevante, ancorché volatile, per la ripresa dell’economia del paese percorso da sentimenti di precarietà e di incertezza sul futuro.

I curatori

Introduzione

*di Gian Cesare Romagnoli**

Il nostro paese ha perso 7 punti percentuali di reddito prodotto dal 2008 al 2012, e si stima che ne abbia persi altri 2 nel 2013, per un totale di 9 punti percentuali, come attesta la Banca d'Italia. Siamo nel nono trimestre consecutivo di recessione e, in meno di dieci anni, abbiamo perso il 25% di produzione industriale. La disoccupazione è pari a 6 milioni di persone, vale a dire oltre il 12% delle forze lavoro, conteggiando cassaintegrati e anche chi è fuori dal mercato del lavoro perché scoraggiato e senza speranza di trovarlo. La disoccupazione giovanile ha superato il 40%, imponendo un costo drammatico non solo in termini economici, ma anche sociali e soprattutto esistenziali. Particolarmente allarmante il dato sulle condizioni di povertà dei minori: quelli che vivono in condizioni di povertà assoluta sono 1 milione mentre nel 2011 erano 723 mila. L'incidenza è salita dal 7% al 10,3% nel 2012 e ora ha superato il 12%.

Nel frattempo, dopo anni di austerità restrittiva (basata sull'aumento della pressione fiscale) mirata al consolidamento fiscale, che ha operato lentamente solo sul deficit, a fine 2013 il rapporto debito/PIL italiano ha superato la soglia del 132% e si prevede una ulteriore crescita per il 2014 verso la soglia del 135%. All'aumento hanno contribuito per metà due poste "straordinarie": i versamenti ai Fondi di stabilità europei (EFSF e ESM) e una parte dei pagamenti dei debiti arretrati della pubblica amministrazione (PA); per l'altra metà ha contribuito in misura determinante la recessione, che ha portato il PIL a contrarsi in termini nominali nel periodo 2008-2013. I problemi dei nostri conti pubblici sono dovuti a lustri di spesa pubblica corrente, opportunistica e inefficiente, che ha dato luogo, nonostante il forte aumento della pressione fiscale, a una enorme accumulazione di debito il

* Università Roma Tre.

cui pagamento era rinviato *sine die*. Le due crisi, quella del 2007-2009 e quella del 2010-2013, hanno portato a due pesanti recessioni dell'economia italiana. Se essa non si riprenderà, per quanti sforzi si faranno dal lato delle spese e delle entrate, la sostenibilità della finanza pubblica – misurata sinteticamente dal rapporto debito/PIL – non migliorerà.

Una LS 2014 mirata alla crescita, accompagnata da un'austerità espansiva (basata sulla ricomposizione della spesa pubblica), era quindi improcrastinabile, e invece è stata un'occasione mancata in un contesto politico confuso, dove il governo ha privilegiato solo il tentativo di conservarsi. La manovra riassume la politica economica del Governo Letta che ha perseguito l'obiettivo di stabilizzare la maggioranza delle larghe intese per far galleggiare il governo, ma non quello di impedire che la disoccupazione continuasse a crescere, la precarietà dilagasse e gli orizzonti di futuro, soprattutto per i più giovani, si restringessero. Critiche alla LS sono state espresse da tutte le parti sociali: è una manovra “che allontana la ripresa”, che “non convince” e non centra l'obiettivo dell'equità. Non vi sono azioni particolari che il governo avanzi per modificare le aspettative di stagnazione economica. Diversamente da quanto sostenuto all'epoca della chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, ottenuta nell'estate 2013 per merito delle misure del Governo Monti, l'Italia ha continuato la vecchia politica dell'austerità restrittiva che non lascia margini per politiche strutturali espansive.

Questo volume presenta i risultati di una ricerca sulla Legge di Stabilità (LS) per il 2014 e sui suoi legami con la politica economica e la finanza pubblica in Italia. A questa ricerca del CREI (Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Economia delle Istituzioni) dell'Università Roma Tre hanno partecipato Monica Auteri, Piero Bini, Bruno Bises, Ambra Citton, Antonio Di Majo, Francesco Forte, Paolo Liberati, Silvia Loriga, Cosimo Magazzino, Fabrizio Mattesini, Paolo Naticchioni, Giuseppe Pisauro, Gian Cesare Romagnoli, Antonio Scialà e Gaetana Trupiano.

Il volume si articola in dieci saggi. Quello di Gian Cesare Romagnoli mette in rilievo l'inadeguatezza delle misure principali della LS 2014 per una ripresa della competitività della produzione italiana e le speranze deluse, a questo riguardo, da parte del Governo Letta. Successivamente analizza le ragioni che hanno alimentato l'ondata di euroscetticismo nel paese e lasciato intravedere la convenienza della sua uscita dall'Eurozona. Le conseguenze della disattenzione della politica economica alla situazione della finanza pubblica, in un paese in recessione da anni, sono delineate nelle conclusioni. L'Italia ha una storia di svalutazioni ricorrenti negli ultimi 40 anni e almeno i suoi governi che si sono succeduti negli ultimi 20 dovevano sape-

re cosa facevano quando si sono impegnati a perdere la manovra del cambio dopo l'esperienza infausta del quinquennio 1987-1992 (ovvero tra la firma dell'Accordo di Basilea-Nyborg e l'uscita forzata dallo SME). Nel 1996, dopo 4 anni di svalutazioni competitive, l'Italia aveva cercato in tutti i modi di legarsi nuovamente le mani dietro la schiena con riguardo al cambio e alla politica monetaria per partecipare, in qualità di membro fondatore, all'istituzione dell'Eurozona. Almeno negli anni successivi, i governi italiani avrebbero dovuto agire di conseguenza, ma non l'hanno fatto. Ora è fuorviante, oltre che dannoso, sostenere che la situazione di crisi deve essere attribuita all'Eurozona o all'UE. La LS 2014 è stata una ulteriore occasione mancata dal Governo Letta, per di più in assenza di una vera riforma del mercato del lavoro (flessibilità, contratti a tutela progressiva, art. 18). Di fronte allo *shopping* straniero delle imprese italiane e alla perdita di un quarto della capacità produttiva del paese, il Governo Letta ha proposto misure inconsistenti, come quelle del "decreto del fare", senza pensare a una nuova politica industriale. Le strategie delle poche grandi imprese rimaste nel nostro paese condizionano la loro presenza in Italia alla riduzione dei diritti, delle libertà e del costo dei lavoratori: una strada dolorosa ma che al momento non ha alternative. Queste nuove relazioni industriali annunciate sono il risultato del combinato disposto di 40 anni di malgoverno e della globalizzazione dei mercati. L'evidenza empirica, ancora incerta sulla sofferenza dei settori produttivi in cui la concorrenza esercitata da parte dei paesi emergenti è maggiore, potrebbe diradarsi gradualmente come è già accaduto negli anni '90 quando gli economisti faticavano a vedere l'influenza della globalizzazione sui salari dei paesi avanzati. La stagnazione della produttività è all'origine della crisi italiana, ma l'intervento previsto nella LS 2014 sul cuneo fiscale è troppo debole per rilanciarla. La situazione è così grave per la competitività delle imprese, per i redditi da lavoro, e quindi per la domanda interna che, o si dà priorità assoluta a questi elementi, anche rispetto al consolidamento fiscale, oppure una parte consistente del tessuto produttivo italiano rischia di scomparire, e con esso le imprese che lo compongono e il lavoro che ne crea il valore. L'intervento prioritario sul cuneo fiscale, che deve condurre ad abbassare il costo nominale del lavoro, rischia però di avere "fiato corto". In assenza delle riforme strutturali indicate dagli economisti da anni, ma applicate in modo inadeguato dai politici, esso verrà presto neutralizzato dalla dinamica della produttività che tutti gli altri paesi hanno e che quasi solo all'Italia manca del tutto. Occorre non dimenticare che il declino dell'economia italiana ha origini lontane e risale a ben prima della nascita dell'euro, che la stagnazione della produttività ne è alla base, come è alla base della dinamica piatta delle retribuzioni nonché della com-

pettività delle imprese. Ciò contribuisce alla stagnazione della crescita dell'offerta, della domanda interna e del reddito nazionale. La stagnazione della produttività trae origine dalle scarse risorse economiche che il mondo delle imprese, pubbliche e private, e la PA destinano da decenni agli investimenti e, di conseguenza, all'innovazione, tecnologica ed organizzativa, all'istruzione e alla formazione. Proprio perché la stagnazione della produttività in Italia ha radici lontane, di cui l'euro non ha responsabilità diretta, esse si sarebbero potute sciogliere, con l'euro, in presenza di una politica economica orientata ad allocare le risorse risparmiate in conto interessi sul debito in modo equo ed efficiente. Al contrario, la stagnazione della produttività si è radicata in fattori strutturali, dal lato dell'offerta, della domanda, della distribuzione e dell'innovazione. Perciò, è su questi fattori strutturali che occorre intervenire. I vincoli europei che impongono il consolidamento fiscale, dettati dai parametri della soglia del 60% per il rapporto debito/PIL, del 3% per quello deficit/PIL, del pareggio di bilancio strutturale corretto per il ciclo come obiettivo di medio termine, a meno dello 0,5%, non lasciano più margini di manovra per le politiche fiscali anticicliche tradizionali. Ne lasciano invece per una politica di riforme strutturali che consenta di produrre di più con lo stesso costo. L'Autore osserva infine che il problema principale in Italia non è dato solo dal ciclo, bensì dall'accumulazione di un debito enorme, che dipende appunto dalle politiche di bilancio degli ultimi 40 anni. Si biasima il Governo Monti per la sua politica di austerità, nonostante abbia riportato da 550 a 250 punti base lo *spread* tra il rendimento dei titoli del governo italiano e quello dei titoli tedeschi e, in parte, il Governo Letta per averla sostanzialmente continuata anche se in modo lento, confuso e contraddittorio attraverso lo scambio delle imposte locali, con un ulteriore calo dello *spread* a 200 punti base. Si dimenticano le politiche economiche greca, portoghese, spagnola, irlandese imposte dalla Troika in questi ultimi anni per ridurre i relativi *spread*. Il saggio di Romagnoli si conclude invitando a non eludere il *Fiscal Compact* che costringe il paese a pagare i debiti contratti dalla generazione precedente togliendoli così dalle spalle delle generazioni future. Bisogna crescere sia economicamente che politicamente. Gli esempi da seguire, per quanto riguarda la crescita, non mancano per quei governi che non hanno ancora effettuato le riforme strutturali, mentre le banche centrali applicano le politiche monetarie convenzionali e non convenzionali. Alla fine del *Quantitative Easing* da parte della FED, ora che gli Stati Uniti hanno intrapreso la strada della crescita, seguono gli annunci della Banca Centrale Europea (BCE) di reiterare il *Quantitative Easing* per stimolarla in Europa.

Il saggio di Gaetana Trupiano ha guardato alle finalità e ai contenuti

della LS nell'ambito delle decisioni di politica fiscale. Il suo saggio inizia con un esame accurato della manovra di politica economico-fiscale a partire dall'approvazione della risoluzione del maggio 2013 sul Documento di economia e finanza, che comprende anche il Programma di stabilità per l'Italia e il Programma nazionale di riforma. La LS per il 2014, secondo le dichiarazioni ufficiali, tende a conseguire gli obiettivi indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) del 2013 per una prima riduzione della pressione fiscale, specialmente sui redditi da lavoro. Gli impegni della LS riguardano gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede UE e il sostegno alla crescita economica; alcune misure presentano un contenuto redistributivo, come gli ammortizzatori sociali, i provvedimenti per i lavoratori "esodati" e le categorie più deboli; sono state rivalutate le pensioni minori, sono presenti interventi contro il dissesto idrogeologico, nuove norme sulla tassazione delle abitazioni, aiuti alle imprese e allentamento del Patto di stabilità interno. Le misure introdotte dalla LS riguardano anche alcuni tagli alle spese pubbliche, inasprimenti e novità fiscali, investimenti in infrastrutture, trasporti e gestione del territorio. Non mancano numerosi micro stanziamenti (circa 200 piccoli interventi). Le principali misure introdotte concernono: il cuneo fiscale, le imprese, la casa, gli investimenti, gli interventi sociali, le clausole di salvaguardia, le coperture. Nel complesso, tuttavia, la LS rappresenta un intervento limitato che non incide in modo significativo sulla realtà economica e sul forte disagio sociale presente ormai da troppo tempo, come rilevano anche l'ISTAT, l'ANCI e la Corte dei Conti. Le osservazioni conclusive del saggio di Gaetana Trupiano riguardano gli interventi su cui la LS 2014 avrebbe dovuto fare di più: la riduzione della pressione fiscale, il rifinanziamento e l'estensione degli aiuti ai soggetti senza lavoro, la riforma dei contratti di lavoro, l'aiuto deciso alle categorie più deboli della società, l'evasione fiscale di difficile contrasto. La LS 2014 cerca di rispondere a tali emergenze alquanto timidamente.

Il saggio di Giuseppe Pisauro è dedicato a una valutazione della LS 2014 per quanto riguarda la ripresa della crescita e l'equilibrio dei conti pubblici. La manovra di finanza pubblica per il 2014-2016, di cui alla Legge di Stabilità 2014, è, nell'insieme, un intervento di dimensioni modeste che incide poco o nulla sulle prospettive dell'economia italiana. Per il 2014, l'intervento è espansivo per circa due decimi di punto di PIL. Per i due anni successivi, si prevede una correzione del disavanzo, rispettivamente, per 3,5 e 7,3 miliardi. In realtà si tratta di poco più di una indicazione programmatica. La dimensione della correzione coincide infatti con quella di due clausole di salvaguardia sulle entrate. Il Parlamento ha modificato la versione

presentata dal Governo Letta aggiungendo, nell'insieme, maggiori spese per circa un miliardo l'anno, finanziandole con maggiori entrate per lo stesso ammontare. Per questo c'è chi ha parlato – come avviene ogni anno – di assalto alla diligenza, ma sembra un'enfasi eccessiva su un fenomeno – ineliminabile se si accetta che il Parlamento possa emendare la manovra – che questa volta si è manifestato in termini contenuti. Secondo Pisauro, il fenomeno davvero deprecabile di questa sessione di bilancio – la grottesca giostra sull'IMU – ha poco a che fare con i rapporti Governo-Parlamento e non si riflette nelle cifre della manovra. La Legge di Stabilità 2014 corregge marginalmente le tendenze in atto: in termini di PIL si tratta di qualche decimale. Le prospettive di medio periodo vedono una sostanziale stabilità delle entrate in quota di PIL, la pressione tributaria nel 2016 resterebbe sul livello del 2013. La spesa primaria, corrente e in conto capitale, dovrebbe diminuire di 3,2 punti in tre anni, producendo così un significativo miglioramento dell'avanzo primario che tornerebbe ai livelli registrati alla fine degli anni '90. La diminuzione della spesa, in quota del prodotto, è quasi interamente dovuta alle spese correnti diverse da pensioni e sanità che resterebbero costanti in termini nominali (pensioni e sanità aumenterebbero, invece, di circa 26 miliardi di euro). Appare che la situazione dei conti pubblici sia sotto controllo e le prospettive buone. In realtà, anche negli ultimi due anni abbiamo avuto pressione fiscale a livelli record e spesa primaria stabile o in diminuzione in termini nominali. Ciò non ha impedito, a causa di una recessione peggiore del previsto, un aumento di 12 punti del rapporto debito/PIL. Le proiezioni ufficiali per i prossimi tre anni sono basate sul quadro macroeconomico presentato ad ottobre 2013 e incorporano un PIL nominale in crescita tra 3 e 3,5 punti l'anno e una crescita reale dell'1% nel 2014 e tra l'1,7 e l'1,8% nel 2015 e 2016. Sono previsioni ormai poco realistiche. Le proiezioni più recenti (21 gennaio 2014) del Fondo monetario danno per l'Italia una crescita reale dello 0,6% nel 2014 e dell'1,1% nel 2015. Potrebbe ripetersi, insomma, lo scenario degli ultimi due anni, con una sequenza di revisioni al ribasso delle previsioni di crescita che manterrebbe in stato precario il quadro dei conti pubblici. L'Autore conclude il suo saggio in modo interlocutorio, osservando come la politica di bilancio italiana si debba confrontare oggi con un dilemma per il quale, allo stato attuale, non è agevole individuare una soluzione: da un lato l'austerità fiscale peggiora la recessione, dall'altro una politica espansiva, ammesso che sia possibile in un solo paese, rischierebbe di provocare una crisi di insolvenza.

Bruno Bises e Antonio Scialà ripercorrono gli sviluppi della tassazione sulle abitazioni dal 1974 alla manovra finanziaria per il 2014. Il tema della tassazione dell'abitazione principale è stato centrale nel dibattito politico ed

economico nel corso del 2013. La ricerca affronta la tematica esaminando gli aspetti teorici e ripercorrendo la relativa normativa in un'ottica pluriennale e comprensiva di entrambe le tipologie di imposte che possono colpire le abitazioni – commisurate al reddito o al valore patrimoniale – per meglio inquadrare i provvedimenti previsti dalla LS per il 2014. Le questioni principali trattate dagli autori riguardano la correttezza – sotto i profili dell'equità e dell'efficienza – del trattamento dell'abitazione principale nel sistema tributario attualmente vigente in Italia e i suoi effetti. La ricerca affronta il tema anche sotto il profilo comparativo per vedere come si caratterizza l'imposizione sugli immobili in Italia rispetto a quella negli altri paesi sviluppati. Viene inoltre compiuta un'analisi empirica dell'evoluzione temporale del carico tributario complessivo gravante in Italia sull'abitazione principale. A tale scopo, è stata analizzata l'evoluzione della tassazione delle abitazioni dal 1974 – anno di introduzione della Riforma tributaria – al 2014, con i provvedimenti introdotti dall'ultima LS. L'analisi ha riguardato sia l'evoluzione della struttura dell'imposizione che alcuni aspetti quantitativi. Gli autori ricordano che il passaggio della tassazione degli immobili dall'alveo dell'imposta personale sul reddito – quale è l'IRPEF – a quello di imposte sulla proprietà – quali sono ICI, IMU e, da ultima, la TASI – è stata dettata principalmente dall'esigenza di aumentare l'autonomia tributaria dei Comuni, e, in questo senso, tale decisione trova riscontri piuttosto solidi sia dal punto di vista della teoria della tassazione che da quello dell'esperienza internazionale. Tuttavia, questo passaggio ha avuto un costo, sia in termini di efficienza – poiché si è reso l'investimento immobiliare nell'abitazione principale sensibilmente più vantaggioso di forme alternative di impiego del risparmio – sia dal punto di vista dell'equità, in quanto – a parità di reddito – si prevede lo stesso prelievo per soggetti che godono di consistenze patrimoniali diverse.

Lo studio di Ambra Citton, Antonio Di Majo, Paolo Liberati e Corrado Pollastri è dedicato all'IVA nell'attuale manovra di finanza pubblica. Una parte rilevante della manovra per il 2014 non è inclusa nella LS, ma in un decreto legge di giugno 2013, che contiene l'ultima di numerose disposizioni di legge che hanno regolato (tra il 2011 e il 2013) modifiche di aliquote IVA (principalmente l'aumento dell'aliquota normale, dal 21 al 22%, con decorrenza 1 ottobre 2013). Il bilancio dello Stato del 2014 dovrebbe beneficiare di un gettito IVA aggiuntivo (rispetto al 2013) di oltre 4 miliardi di euro. Tra i tributi, l'imposta sul valore aggiunto, con oltre 100 miliardi, è seconda solo all'imposta personale sul reddito per valore del gettito rapportato al bilancio pubblico. Può, quindi, consentire consistenti variazioni di entrate anche con piccole modifiche di aliquota. Inoltre, il suo impo-

nibile è costituito dal valore di un'ampia varietà di consumi, che permette, in astratto, di variare il peso del tributo in maniera selettiva, con possibili variazioni compensative del prelievo sui diversi consumi tassati. Nonostante questa potenzialità dell'IVA, nell'ultimo ventennio le manovre annuali volte alla riduzione dei disavanzi pubblici hanno fatto scarso ricorso all'IVA, anche per l'operare di alcuni vincoli specifici derivanti da: a) caratteristiche istituzionali; b) indisponibilità ad accettare conseguenti aumenti del livello dei prezzi e variazioni della loro struttura; c) inaccettabilità dei possibili effetti sulla distribuzione personale dei redditi. Una remora all'aumento delle imposte indirette, come l'IVA, è sempre stata la convinzione che l'inasprimento si dovesse traslare completamente sui prezzi dei beni colpiti, causando inflazione ed eventuali modifiche nella struttura dei prezzi. La traslazione dell'IVA dipende, almeno nel breve periodo, da tanti elementi, tra cui la situazione generale del sistema economico. Con riferimento ad alcuni gruppi di consumi, si è dimostrato, attraverso stime econometriche, che il recente aumento (dal 21 al 22%) non è stato significativamente traslato nei prezzi dei beni colpiti, a differenza del precedente (dal 20 al 21% nel 2011): questo diverso risultato sembra attribuibile in qualche misura alla diversa situazione economica. Infine, l'IVA è percepita come un tributo "regressivo" (rispetto al reddito dei contribuenti) e si teme che ogni inasprimento peggiori i suoi effetti sulla distribuzione dei redditi, scoraggiando ogni possibilità di ottenere maggiore gettito attraverso la manovra delle sue aliquote. Gli Autori dimostrano che, al contrario, sono possibili manovre del tributo che ne attenuino il carattere "regressivo". In particolare, per il caso italiano, essi studiano, attraverso un modello di microsimulazione, due possibili proposte, che vanno in quella direzione. Queste dimostrano che effetti redistributivi positivi potrebbero essere ottenuti congiuntamente a una semplificazione della struttura delle aliquote. In definitiva, l'utilizzo della seconda imposta (per gettito) del nostro sistema tributario ha incontrato limitazioni istituzionali e remore derivanti dai possibili effetti economici che sembrano essere solo limitatamente fondate. Ne consegue che l'impiego dell'IVA possa essere utilmente considerato dal *policy-maker* anche nell'ottica di un bilanciamento diverso dal passato tra tassazione diretta e indiretta.

Il tema affrontato da Monica Auteri riguarda le misure principali sulla sanità nelle manovre finanziarie tra il 2000 e il 2014. Negli ultimi decenni, nella maggior parte dei paesi avanzati, la spesa sanitaria è cresciuta più rapidamente del prodotto, ed essa rappresenta oggi una quota significativa dei bilanci pubblici e privati. In Italia, secondo l'ultima versione di "Health at a Glance", la spesa sanitaria pro-capite si è ridotta del 2% in termini reali

nel 2011. Si stima che un'ulteriore riduzione pari allo 0,4% si sia verificata nel 2012. Inoltre, sempre secondo le analisi dell'OCSE, nel biennio 2009-2011 la spesa sanitaria ha registrato una contrazione in altri 10 paesi europei a seguito della crisi e della conseguente necessità di consolidamento fiscale. Data l'evoluzione attesa dell'età della popolazione e l'impatto dei miglioramenti tecnologici su costi e prestazioni, nel medio e lungo termine la spesa sanitaria rappresenta una delle principali variabili da tenere sotto controllo, al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. In Italia, la sanità muove circa 115 miliardi di euro di spesa pubblica (pari al 7,3% del PIL) e circa 30 miliardi di euro di spesa privata, per un totale – tra pubblica e privata – superiore al 9% del PIL. La filiera produttiva del settore sposta più di 152 miliardi di euro (calcolati sommando il valore aggiunto diretto e indiretto), pari all'11,2% del PIL, e vede un numero totale di addetti di 1 milione 570 mila unità circa (pari al 6,4% dell'intera economia nazionale). Queste cifre rendono evidente l'importanza economica del settore sanitario per l'economia del paese. Il settore presenta notevoli eterogeneità tra regione e regione e tra comparti geografici del paese, insieme a elementi di complessità e di criticità. La presenza di forti eterogeneità è confermata anche dai recenti dati dell'ISTAT sullo stato di salute. Fatto pari a 100 il valore medio italiano, si registra una variabilità regionale che oscilla tra il valore 93 della Sardegna e quello di 105 della Val d'Aosta. Anche la spesa sanitaria pubblica pro-capite, calcolata dall'ISTAT in euro per abitante, mostra variazioni importanti nel 2010: dai 1.763 euro della Sicilia ai 2.195 di Bolzano. Tali condizioni suggeriscono la necessità di migliorare la produttività, l'efficienza e la sostenibilità finanziaria del sistema sanitario italiano. A tal fine negli ultimi anni, in un contesto di decentramento nella gestione dei servizi, sono state messe in atto misure di contenimento dei costi atte a migliorare l'integrità fiscale. La situazione economica del sistema sanitario è oggi migliore del passato grazie ai progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento di ingiustificati disavanzi gestionali. I risultati raggiunti nella azione di controllo della spesa sanitaria e in quella volta all'assorbimento dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale sono incoraggianti. Tuttavia, oggi il settore si trova di fronte a scelte ancora impegnative. Se, da una parte, sono sempre stringenti i vincoli per il superamento delle inefficienze, dall'altra sono forti le tensioni che si cominciano a manifestare sul fronte della garanzia di adeguati livelli di assistenza, mentre restano da chiarire le dimensioni di squilibri finanziari persistenti. L'esigenza del risparmio e dei limiti di cassa in sanità, se non accompagnati da una riorganizzazione strategica e gestionale, potrebbero in primo luogo tradursi in una riduzione della qualità