



lavoce.info

A chi vanno i mille euro del presidente Renzi, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, 18.03.14

Così si affonda nel pantano delle detrazioni, Vincenzo Visco e Ruggero Paladini, 20.03.14

Perché tagliare ancora una sanità già sostenibile? Enza Caruso e Nerina Dirindin, 18.04.14

Come sarà il bonus in busta paga, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, 23.04.14

Un sostegno alle famiglie della classe media *, Massimo Baldini, Elena Giarda e Arianna Olivieri, 23.04.14

Banche: lievitazione di una tassa, Tito Boeri, 23.04.14

A chi vanno i mille euro del presidente Renzi

Simone Pellegrino e Alberto Zanardi

18.03.14

La riduzione dell'Irpef riguarderà davvero tutti i lavoratori dipendenti sotto i 25mila euro? No, perché non è prevista alcuna imposta negativa che permetta anche agli incapienti di beneficiare della detrazione. Introdurla costerebbe 14 miliardi.

UNA DETRAZIONE CHE NON RIGUARDA GLI INCAPIENTI

Uno dei tasselli più qualificanti della strategia del nuovo Governo per il rilancio dell'economia italiana passa, attraverso la **riduzione dell'Irpef e la conseguente ripresa dei consumi**. L'annuncio – perché di annuncio si tratta, in mancanza ancora di un testo normativo – è di quelli potenti sia in termini finanziari, sia di impatto mediatico: si tratta di impiegare “10 miliardi di euro (...) per consentire l'aumento della detrazione Irpef in busta paga ai lavoratori dipendenti sotto i 25mila euro di reddito lordi, circa 10 milioni di persone, dal 1 maggio prossimo, per un ammontare di circa 1000 euro netti annui a persona”. (1) Ma come si possono tradurre in pratica, nella struttura concreta dell'Irpef, queste indicazioni generali di riforma?

Per aumentare di mille euro all'anno il reddito netto di **tutti i lavoratori dipendenti sotto i 25mila euro** occorre ovviamente incrementare l'attuale detrazione da lavoro dipendente di un pari importo. Ma occorre anche consentire a tutti i contribuenti lavoratori dipendenti di utilizzare pienamente l'aumento della detrazione, anche a coloro che oggi **non pagano l'Irpef** perché la loro imposta lorda è inferiore alle detrazioni: i cosiddetti incapienti che ricadono nella “no tax area”.

Per ottenere questo risultato deve essere previsto un meccanismo di **imposta negativa** sul reddito che riconosca agli incapienti un trasferimento monetario effettivo per l'intero ammontare di detrazione non sfruttata.

La tabella 1 illustra il meccanismo per diversi livelli di reddito lordo con riferimento, a titolo di esempio, al caso di un lavoratore dipendente single che abbia lavorato per l'intero anno e limitatamente alla sola imposta erariale (cioè al netto delle addizionali regionali e comunali). Nella sezione “Riforma Governo con recupero incapienza” si vede come per garantire un incremento di reddito netto di mille euro a tutti i lavoratori dipendenti sotto i 25mila euro, l'imposta netta dovrebbe essere negativa fino a 11.780 euro di reddito lordo. Per questi contribuenti sarebbe dunque necessario riconoscere un **aumento in busta paga** attraverso un trasferimento pubblico.

Tabella 1 - Confronto tra Irpef attuale e riforma del Governo (valori espressi in euro)

Reddito lordo	Imposta lorda	Irpef attuale			Riforma Governo con recupero incapacienza				Riforma Governo senza recupero incapacienza			
		Detrazione utilizzata	Imposta netta	Reddito netto	Detrazione utilizzata	Imposta netta	Reddito netto	Incremento reddito netto determinato dalla riforma	Detrazione utilizzata	Imposta netta	Reddito netto	Incremento reddito netto determinato dalla riforma
1.000	230	230	0	1.000	1.230	-1.000	2.000	1.000	230	0	1.000	0
5.000	1.150	1.150	0	5.000	2.150	-1.000	6.000	1.000	1.150	0	5.000	0
8.000	1.840	1.840	0	8.000	2.840	-1.000	9.000	1.000	1.840	0	8.000	0
10.000	2.300	1.790	510	9.490	2.790	-490	10.490	1.000	2.300	0	10.000	0
15.000	3.450	1.564	1.886	13.114	2.564	886	14.114	1.000	2.564	886	14.114	1.000
20.000	4.800	1.339	3.461	16.539	2.339	2.461	17.539	1.000	2.339	2.461	17.539	1.000
25.000	6.150	1.113	5.037	19.963	2.113	4.037	20.963	1.000	2.113	4.037	20.963	1.000
30.000	7.720	906	6.814	23.186	906	6.814	23.186	0	906	6.814	23.186	0

Fonte: elaborazione degli autori.

Una revisione dell'Irpef di questo genere avrebbe il vantaggio di dare risposta al problema molte volte sollevato dell'**incapienza**, consentendo anche ai contribuenti dei livelli di reddito più bassi di partecipare alla riduzione di prelievo annunciata dal governo, con ovvi benefici sul piano dell'**equità**. Ma avrebbe un difetto non irrilevante: **costa troppo**. Utilizzando un modello di microsimulazione fiscale basato sui dati dell'Indagine Banca d'Italia sui redditi delle famiglie italiane, il costo complessivo della detrazione con recupero dell'incapienza è stimabile in circa **14 miliardi di euro**, 4 miliardi in più rispetto alla previsione di mancato gettito (e quindi alla necessità di copertura finanziaria necessaria) formulata dal Governo.

I CONTI NELLA MICROSIMULAZIONE

Forse allora il Governo ha in mente qualcosa di diverso per garantire a tutti i lavoratori dipendenti mille euro in più attraverso l'Irpef? Un indizio ce lo fornisce il presidente del Consiglio in persona. Nella conferenza stampa di presentazione de "La svolta buona" Matteo Renzi ha infatti precisato che i contribuenti che beneficerebbero dalla detassazione Irpef saranno circa 10 milioni, **di cui circa 400mila nella fascia di reddito 0-8mila euro**. Ma come? Dalle statistiche fiscali risulta che i lavoratori dipendenti che dichiarano redditi tra 0 e 8mila euro sono circa 4 milioni (vedi tabella 2). Pertanto quelli che trarranno vantaggio dalla riforma saranno **soltanto il 10 per cento dei contribuenti più poveri. (2)**

Evidentemente il Governo sta pensando di **concentrare i benefici nella fascia 8-25mila euro** senza introdurre alcun meccanismo di imposta negativa sul reddito che sani il problema dell'incapienza. Ma così facendo non è più vero che tutti i lavoratori dipendenti con reddito sotto i 25mila euro vedranno gonfiarsi le proprie buste paga di mille euro. Al contrario, aumenterà la quota di contribuenti incapienti, che per forza di cose non vedranno trasformarsi la maggiore detrazione in maggior reddito netto effettivamente disponibile. **(3)**

La tabella 1 nella sezione "Riforma Governo senza recupero incapacienza" esemplifica il possibile funzionamento della nuova detrazione Irpef secondo quanto ora ipotizzato: nessun incremento del reddito netto per i redditi fino a 8.145 euro, aumenti crescenti tra 8.146 (16 centesimi di euro) e 11.779 euro (un po' meno di mille euro), costanti e pari a mille euro tra 11.780 e 25mille, aumenti decrescenti tra 25mila euro e la soglia a partire dalla quale la detrazione rimarrà uguale a quella attualmente in vigore (attorno ai 30mila euro secondo quanto affermato dal presidente Renzi in conferenza stampa).

Secondo il nostro modello di microsimulazione, questa versione della detrazione avrebbe un costo pari a 9,5 miliardi, molto vicino ai 10 miliardi ipotizzati dal Governo, e riguarderebbe, come si osserva dalla tabella 2, circa 10 milioni di lavoratori dipendenti. Adesso sì che i conti tornano.

Tabella 2 – La distribuzione dei lavoratori dipendenti per fasce di reddito complessivo

Fasce di reddito lordo (euro)	Numero di lavoratori dipendenti	Comp. %
Fino a zero	11.930	0,1
1-7.500	3.930.217	18,8
7.500-15.000	3.931.818	18,8
15.000-26.000	7.510.064	35,8
26.000-35.000	3.004.893	14,3
35.000-55.000	1.594.420	7,6
Sopra 55.000	967.928	4,6
Totale	20.951.270	100,0

Fonte: www.finanze.it.

- (1) Comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2014. In realtà il costo complessivo è pari a 10 miliardi di euro considerando l'intero anno di applicazione della misura; applicata solo a partire da maggio, la misura avrebbe un costo inferiore, pari a circa 7 miliardi di euro.
- (2) Sono sostanzialmente i lavoratori dipendenti che non lavorano per l'intero periodo d'imposta.
- (3) Inoltre si ridurrebbe il gettito delle addizionali regionali e comunali, che sono dovute soltanto se è positiva l'imposta netta a livello erariale.

Così si affonda nel pantano delle detrazioni

Vincenzo Visco e Ruggero Paladini

20.03.14

Il Governo vuole assicurare un aumento di reddito di 1000 euro l'anno a chi percepisce fino a 1500 euro mensili netti. Ma l'ennesimo intervento sulle detrazioni per il lavoro non può che produrre effetti dirompenti sulla struttura dell'Irpef.

ALIQUOTE E DETRAZIONI

Negli ultimi tempi si è discusso su come realizzare la proposta del Governo di **aumentare il reddito disponibile delle famiglie più povere**: se riducendo l'Irpef o viceversa intervenendo sui contributi sociali. (1) In questo articolo ci proponiamo di analizzare gli **effetti dell'intervento sull'Irpef** prospettato dal presidente Renzi, che, a quanto sembra, dovrebbe consistere in un aumento della **detrazione per il lavoro dipendente** da 1880 euro a 2400 euro, mantenendola poi fissa fino a 20mila euro, con l'obiettivo di assicurare un incremento di reddito netto di mille euro l'anno per i titolari di redditi fino a 1500 euro mensili netti.

In proposito è bene partire dai fondamentali. In un'imposta progressiva a scaglioni razionalmente costruita le **aliquote marginali** dovrebbero essere costanti per ogni livello di reddito per non discriminare, a parità di ammontare, tra redditi complessivi con diversa composizione. (2)

Le **aliquote medie effettive** (crescenti col reddito e quindi progressive) risultano non solo dall'effetto complessivo ponderato della diverse aliquote marginali, ma anche dall'esistenza di deduzioni o detrazioni fisse (per minimo esente, spese di produzione del reddito, carichi familiari, eccetera) che hanno il compito, e l'effetto, di ridurre, anche in modo differenziato, l'incidenza, e al tempo stesso di accrescere la progressività dell'imposta. La differenziazione tra le detrazioni/deduzioni trova comunque un limite nella natura unitaria dell'imposta, sicché continui aumenti di un'unica detrazione (per esempio quella per lavoro dipendente) rischiano di comprometterne l'**equilibrio complessivo**, creando polemiche, frustrazioni, senso d'ingiustizia, rivalse e rincorse.

In sostanza, le aliquote marginali hanno la funzione di perseguire l'obbiettivo della **equità verticale**, e le deduzioni/detrazioni quello di realizzare una dose accettabile di **equità orizzontale**, senza interferire con il prelievo al margine e quindi con gli incentivi individuali. (3) Le aliquote marginali devono quindi essere eguali per tutti, quelle medie possono differire (moderatamente).

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA RENZI

Questo modello teorico è non solo quello corretto, ma anche quello più utilizzato nella pratica in giro per il mondo. Ma in Italia non è così. **Le detrazioni sono state rese tutte decrescenti** per contemperare le esigenze di gettito con quelle perequative, senza rendersi conto delle implicazioni di tale approccio sulla struttura dell'imposta, e quindi sulla equità e razionalità del prelievo.

Inoltre, poiché le detrazioni (decrescenti) sono diverse per lavoratori dipendenti, pensionati e autonomi, le aliquote marginali effettive (nonché quelle medie) risultano diverse a parità di reddito tra i diversi contribuenti. E ancora, poiché anche le detrazioni per carichi di famiglia sono decrescenti, i contribuenti con carichi maggiori sono anche quelli che devono fronteggiare aliquote marginali effettive più alte. La situazione peggiora ulteriormente con gravi effetti di casualità per i contribuenti titolari di più fonti di reddito diverse. L'ennesimo intervento sulle detrazioni, per giunta quelle di una sola categoria, non può che produrre

effetti dirompenti sulla struttura dell'imposta.

Nella tabella che segue abbiamo riportato le aliquote marginali effettive per diversi livelli di reddito per un contribuente single, con coniuge a carico, con coniuge e un figlio a carico, e con coniuge e due figli a carico, distinguendo tra le condizioni di lavoratore dipendente, pensionato e autonomo e tra legislazione attuale (2014) e quella che attua la proposta di Matteo Renzi. Il quadro che emerge è sconcertante, anzi terrificante, con **differenze tra le aliquote marginali nominali ed effettive nello stesso scaglione che possono raggiungere i 7, 8, 10 punti**, mentre dovrebbero essere identiche.

Si può notare che oltre alla miriade di aliquote marginali diverse a parità di reddito, nel caso di carichi familiari, già con la normativa attuale, il terzo scaglione si suddivide in due ulteriori scaglioni impliciti (da 28mila a 40mila euro e da 40mila a 55mila euro), mentre il quinto si divide in quattro scaglioni impliciti (da 75mila a 80mila euro, da 80mila a 95mila euro, da 95mila a 110mila euro, oltre 110mila euro). Con la riforma Renzi anche il secondo scaglione si suddivide in due (da 15mila a 20mila euro e da 20mila a 28mila euro).

Ma l'effetto più rilevante consiste nel fatto che le aliquote marginali effettive nello scaglione da 15mila a 20mila euro risultano più basse di quelle del precedente scaglione, e soprattutto che tra 28mila e 55mila euro, cioè **sui redditi delle classi medie, le aliquote marginali effettive si collocano tra il 45 e il 47 per cento**, a livelli, cioè, ben superiori all'aliquota massima (nominale ed effettiva) del 43 per cento.

Questo effetto delle detrazioni decrescenti era ben presente a Borri, Nisticò, Ragusa e Reichlin, che infatti per evitarlo nella loro proposta riducevano l'aliquota nominale dal 38 al 35 per cento. Ciò tuttavia implica un costo aggiuntivo di 2 miliardi.

Tabella 1 – Aliquote nominali ed effettive dell’Irpef

Scaglioni	Aliquote marginali formali*	Aliquote marginali effettive											
		Dipendente				Pensionato				Autonomi			
		Single	Coniu.	Con. 1 Figlio	Con. 2 Figli	Single	Coniu.	Con. 1 Figlio	Con. 2 Figli	Single	Coniu.	Con. 1 Figlio	Con. 2 Figli
Fino a 15000													
Ora	23	27.51	28.24	29.24	29.97	29.27	30	31	31.73	25.2	25.93	26.93	27.66
Renzi	23	23	23.73	24.73	25.46	Inv*	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 15000 a 20000													
ora	27	31.51	31.51	32.51	33.24	30.14	30.14	31.14	31.87	29.20	29.20	30.20	30.97
Renzi	27	23	23	24	24.73	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 20000 a 28000													
ora	27	31.51	31.51	32.51	33.24	30.14	30.14	31.14	31.87	29.20	29.20	30.20	30.97
Renzi	27	33.86	33.86	34.86	35.59	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 28000 a 40000													
ora	38	41.62	41.62	42.62	43.35	41.14	41.14	42.14	42.87	40.20	40.20	41.20	41.73
Renzi	38	39.70	39.70	40.70	41.43	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 40000 a 55000													
ora	38	41.62	43.35	44.35	45.08	41.14	42.87	43.87	44.60	40.20	40.93	41.93	42.66
Renzi	38	44.86	46.59	47.59	48.33	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 55000 a 75000													
Ora	41	41	42.73	43.73	44.46	41	42.73	43.73	44.46	41	42.73	43.73	44.46
Renzi	41	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 75000 a 80000													
Ora	43	43	44.73	45.73	46.46	43	44.73	45.73	46.46	43	44.73	45.73	46.46
Renzi	43	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 80000 a 95000													
Ora	43	43	43	44	44.73	43	43	44	44.73	43	43	44	44.73
Renzi	43	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Da 95000 a 110000													
Ora	43	43	43	43	44.73	43	43	43	44.73	43	43	43	44.73
Renzi	43	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv
Oltre 110000													
Ora	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
Renzi	43	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv	Inv

* Va notato che le aliquote formali sono eguali a quelle effettive solo per i rentiers che non beneficiano di detrazioni.

**inv= invariati

Poiché poi la proposta del Governo riguarda solo i lavoratori dipendenti (come peraltro anche la riforma votata dal Parlamento per il 2014), la distanza tra le aliquote marginali effettive di questi rispetto a quelle degli altri contribuenti aumenta, e quindi la situazione peggiora.

E ancora, poiché gli interventi sull’Irpef tendono inevitabilmente a tradursi nell’aumento di una delle detrazioni favorendo sempre i redditi più bassi, il risultato è non solo che per questi redditi aumentano la progressività e il fiscal drag, ma anche che si manifestano **fenomeni di incapienza** e cioè di detrazioni maggiori dell’imposta lorda per numerosi contribuenti soprattutto con carichi familiari che si collocano negli scaglioni più bassi. Ciò significa che moltissimi contribuenti a basso reddito che sono in attesa dell’incremento di 80-90 euro della loro retribuzione mensile, in realtà ne otterrebbero uno inferiore o, soprattutto in presenza di figli a carico, non otterrebbero nessun aumento. Per esempio, nel caso di un

contribuente con due figli a carico (uno minore di tre anni e uno maggiore di tre anni) l'incapienza si manifesterebbe fino a un reddito di 20.200 euro, sarebbe totale fino a 17.200 euro, e pari al 50 per cento fino a 18.700 euro. I single invece, sarebbero totalmente incapienti fino a 8200 euro di reddito e parzialmente incapienti fino a 10.400 euro. Questi limiti risulterebbero ancora più elevati in presenza di altre detrazioni cui si avesse diritto, per esempio per spese sanitarie. In sostanza, poco meno del **40 per cento dei contribuenti in attesa dello sgravio risulterebbe incapiente** in tutto o in parte, e il consenso iniziale per la proposta si trasformerebbe nel suo contrario.

Stando così le cose, dovrebbe essere evidente il motivo della nostra proposta di un'**unica struttura di aliquote marginali con detrazioni piatte**. Sarebbe un ritorno alla razionalità, alla semplicità e alla trasparenza, e l'imposta potrebbe essere adeguatamente gestita: per esempio un aumento delle detrazioni per i redditi da lavoro come quella di cui si sta discutendo oggi si tradurrebbe in un vantaggio per i lavoratori senza interferire con le aliquote marginali.

Più precisamente, **andrebbero ridotte sia le aliquote sia le detrazioni** (oggi troppo elevate anche in riferimento ai confronti internazionali), che dovrebbero diventare "piatte" con l'obiettivo di ridurre il prelievo soprattutto sui redditi medi che oggi sono quelli più penalizzati. Il costo dell'operazione sarebbe notevole: superiore ai 20 miliardi. Tuttavia, la proposta potrebbe essere votata e diventare legge nella sua interezza, ma la sua applicazione potrebbe essere parzialmente sospesa e poi estesa progressivamente in relazione alle risorse disponibili. **(4)**

Questa in realtà è l'unica strada disponibile per realizzare una accettabile e definitiva riforma strutturale dell'Irpef. Sprecare 10 miliardi che peggiorerebbero la situazione attuale, già molto compromessa, sarebbe un errore. Per intervenire a breve sul cuneo fiscale e sul reddito disponibile dei contribuenti con i redditi più bassi sarebbe molto meglio agire direttamente sui **contributi sociali**.

(1) In proposito su *lavoce.info* vedi Borri, Nisticò, Ragusa, e Reichlin (11 febbraio); Paladini e Visco (28 febbraio); Pisauro e Pollastri (11 marzo 2014): vedi anche V. Visco su *Il Sole 24ore* dell'8 marzo 2014.

(2) Questa era la principale critica (alle) e il principale limite delle imposte cedolari preesistenti all'imposta generale e personale sul reddito.

(3) In un'imposta piatta, cioè progressiva per detrazione, l'aliquota marginale è fissa e costante per tutti i redditi, mentre la progressività è assicurata solo dalla deduzione o detrazione anche essa fissa.

(4) Visco V. (2012): "Prospettive di riforma fiscale in Italia", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, Milano, Giuffrè; Paladini R. e Visco V. "Come uscire dal pantano delle detrazioni", *lavoce.info* del 28 febbraio 2014.

Perché tagliare ancora una sanità già sostenibile?

Enza Caruso e Nerina Dirindin

18.04.14

La sanità è stata il principale bersaglio nella ricerca della quadratura dei conti pubblici. Con altri tagli i cittadini sarebbero chiamati a pagare prestazioni ora a carico della fiscalità generale. I recuperi di efficienza vanno utilizzati per colmare le carenze più rilevanti del sistema.

UNA SPESA IN CONTINUA RIDUZIONE DAL 2010

La **sanità** è stata il principale bersaglio della **quadratura dei conti pubblici**. Le istituzioni europee contestano al nostro sistema sanitario pubblico carenza di risorse e deficit di prestazioni (in assistenza territoriale, prevenzione e non autosufficienza). Le ricette dell'austerità hanno già abbondantemente dimostrato effetti negativi sulla salute e sulla qualità della vita delle persone. La sanità **non potrebbe quindi sopportare ulteriori tagli**, pena lo spostamento a carico delle tasche dei cittadini di prestazioni ora erogate a carico della fiscalità generale. I recuperi di efficienza, ancora possibili, devono essere utilizzati per colmare le carenze più rilevanti. A meno che non si voglia svendere al mercato il sistema sanitario pubblico. Il Documento di economia e finanza 2014 fornisce i dati necessari per ricostruire un quadro sufficientemente chiaro della spesa e delle risorse disponibili per la sanità.

I dati indicano che la sanità pubblica è (già oggi) sostenibile; ulteriori tagli metterebbero in crisi il sistema, ridurrebbero le tutele e costringerebbero i cittadini a ricorrere al mercato privato. Il problema è semmai la *sopravvivenza* del sistema, non la sua *sostenibilità*. Perché il sistema sanitario possa ritornare a perseguire i suoi obiettivi di uniformità e globalità nella tutela della salute, è necessario riallocare (e non tagliare) le risorse, osservando le priorità indicate nel Piano nazionale delle riforme del Def 2014, che l'Italia invierà alle autorità europee.

Per il terzo anno consecutivo la spesa sanitaria continua a **ridursi in valori nominali**, per effetto delle manovre cumulate, passando da 112,5 miliardi nel 2010 a 109,3 miliardi nel 2013 (dati di preconsuntivo). La riduzione più consistente si è verificata nell'anno 2012, quando la spesa si è assestata su 109,6 miliardi, un valore inferiore di ben 4 miliardi rispetto a quello previsto dopo la *spending review* del decreto legge 95/12. Il risultato è l'effetto di un insieme di **provvedimenti regionali** di riduzione della spesa (e di rilevazioni contabili) che sono andati ben al di là di quanto richiesto dalle manovre governative, con l'obiettivo di evitare finanziamenti integrativi a carico del bilancio regionale. Un risultato che contribuisce a migliorare i saldi di finanza pubblica, ma che nasconde una **preoccupante riduzione dell'offerta di servizi**. Analoghe considerazioni valgono per il 2013: il preconsuntivo riporta ben 1,9 miliardi in meno rispetto alle ultime previsioni del Def 2013, le cui stime erano già state riviste al ribasso per incorporare la riduzione registrata nel 2012. Anche per il 2013, quindi, le Regioni hanno risparmiato più di quanto era stato imposto loro dalle manovre governative. Il risultato è un sostanziale azzeramento dei disavanzi sanitari. Il contenimento della spesa sanitaria continua a essere ascrivibile principalmente alla riduzione dei costi del **personale** (ormai soggetto a una pluralità di vincoli, a rischio di effetti perversi) e ai risparmi sulla **farmaceutica** convenzionata.

Risultati e previsioni di spesa sanitaria (mln di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa sanitaria programmatica post LS stabilità 2013	112.039	113.597	112.327	112.421	115.397	
Spesa sanitaria tendenziale DEF aprile e settembre 2013	111.593	110.842	111.108	113.029	115.424	117.616
Manovra Legge di Stabilità 2014						
<i>Riduzione FSN disposizioni pubblico impiego (art. 1, c. 481)</i>					540	610
<i>Finanziamento policlinici universitari non statali; Gaslini Genova; Bambino Gesù (art.1 c. 221; 337; 378)</i>				82	37	37
<i>Aumento FSN Screening neonatali (art.1, c. 229)</i>				5	5	5
Spesa sanitaria programmatica post LS 2014	111.593	110.842	111.108	113.116	114.926	117.048
Spesa sanitaria tendenziale DEF aprile 2014	111.593	109.611	109.254	111.474	113.703	116.149
<i>variazioni spesa tendenziale</i>		-1,8%	-0,3%	2,0%	2,0%	2,2%
Pil DEF aprile 2014	1.579.946	1.566.912	1.560.024	1.587.053	1.626.750	1.676.571
<i>variazioni pil</i>		-0,8%	-0,4%	1,7%	2,5%	3,1%
<i>% sul Pil della spesa sanitaria</i>	7,1%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	6,9%

Fonte: ns elaborazioni su documenti di finanza pubblica

LA SPESA PREVISTA PER IL 2014

Per gli anni a venire, la Legge di stabilità per il 2014 prevede nuove economie di spesa entro i termini della proroga, valevole per l'intero pubblico impiego, del blocco delle retribuzioni, nonché dell'indennità di vacanza contrattuale. Maggiori risorse sono invece stanziare per risolvere contenziosi pregressi con alcuni policlinici universitari privati e (marginalmente) per lo screening neonatale.

Le nuove previsioni a legislazione vigente risultano inferiori rispetto al programmatico post Legge di stabilità 2014 per 1,6 miliardi nel 2014, 1,2 miliardi nel 2015 e 900 milioni nel 2016.

Complessivamente, per il 2014 la spesa prevista è **111,5 miliardi**, con una riduzione rispetto alla spesa prevista solo tre anni fa, con il Def 2011, di ben 15 miliardi. Si noti che anche per il 2014 la spesa programmata è inferiore in valore assoluto a quella del 2010.

Nel complesso, dal 2010 al 2013, la sanità pubblica ha registrato, in termini reali, risparmi di spesa regolarmente superiori a quelli realizzati per l'intera spesa corrente primaria. Fino al 2012 la spesa sanitaria si è **contratta oltre la discesa del Pil**, mentre dal 2013 risulta riallineata alle previsioni di crescita dell'economia, per poi contrarsi nuovamente nel 2016 per effetto delle nuove misure sul personale.

Il contenimento della crescita non è una novità degli ultimi anni. **Dal 2005**, con la fine dei salvataggi governativi, la spesa sanitaria è stata **stabilizzata in valori reali**. Difatti, nel periodo 2006-2013 ha presentato una crescita media nominale dell'1,7 per cento contro il 2,2 per cento dell'intera spesa corrente primaria (in valori reali: -0,1 per cento contro + 0,4 per cento).

IL FINANZIAMENTO INSEGUE LE RIDUZIONI DELLA SPESA

Ancora più complessa la questione del finanziamento del Sistema sanitario nazionale.

In seguito alla sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimi i **ticket sanitari** previsti con decreto legge 98/11, è stato finalmente ripristinato per il 2014 il corrispondente finanziamento di 2 miliardi, per un totale di 109,9 miliardi. Per gli anni a seguire, in assenza del Patto per la salute non ancora sottoscritto fra lo Stato e le Regioni, le previsioni seguono la regola generale di allineamento al Pil, tenendo comunque conto delle misure adottate con la Legge di stabilità per il 2014.

Il finanziamento del SSN (mln di euro)

	2014	2015	2016
Finanziamento rideterminato cui concorre lo Stato (1)	109.900	113.760	117.710
Manovra LS 2014			
<i>Riduzione FSN disposizioni pubblico impiego (art. 1, c. 481)</i>		540	610
<i>Riduzione FSN Friuli VG e sanità penitenziaria per aumento compartecipazione regionale accise sui tabacchi (art.1, c. 513)</i>	3	3	3
<i>Screening neonatali (art.1, c. 229)</i>	5	5	5
<i>Borse studio medici specializzandi (art. 1 c. 424)</i>	30	50	50
Finanziamento rideterminato cui concorre lo Stato post LS	109.932	113.273	117.153
Spesa sanitaria tendenziale DEF aprile 2014	111.474	113.703	116.149
Previsioni Pil DEF 2014	1.587.053	1.626.750	1.676.571
<i>variazioni Pil</i>		2,5%	3,1%
Riallineamento finanziamento al Pil DEF aprile 2014 (2)	109.932	112.094	114.970

Fonte: ns elaborazioni su documenti di finanza pubblica

(1) Il finanziamento 2015-2016 è determinato sulla base del Pil nominale previsto nella NA al DgF 2013 (per 2015 tiene conto della riduzione di 100 mln ascrivibili al dl 95/2012;

(2) Nostre stime: alle variazioni di crescita del Pil si aggiungono gli effetti sul finanziamento della LS 2014;

Ovviamente, il Def si limita a riportare i nuovi tendenziali di spesa e nulla dice circa le misure concrete che potranno ancora ricadere sul settore in occasione della manovra primaverile che il Governo intende velocemente varare. Per ora, gli obiettivi di risparmio da inserire nel Patto per la salute annunciati dal commissario della **spending review** valgono 300 milioni per il 2014, 800 milioni per il 2015 e 2 miliardi a decorrere dal 2016. Ma in questa **continua rincorsa fra spesa e finanziamento**, non si possono escludere nuovi tagli.

D'altro canto, i dati indicano che i governi hanno sempre agito (anticipatamente) con energici tagli di spesa per evitare (future) tensioni sul lato del finanziamento: la riduzione della spesa ha infatti sempre preceduto la riduzione del finanziamento (cui concorre lo Stato). E non è un caso che il Governo, con un Pil che stenta a crescere, abbia escluso solo nuovi **tagli lineari**, non tagli *tout court*. Ma sarebbe un grave errore non procedere con misure selettive ben calibrate, tenendo conto degli effetti già prodotti dalle restrizioni sperimentate e riallocando i risparmi nei settori più carenti. Anche in vista dei futuri rinnovi contrattuali, bisogna evitare di colpire il personale (generalmente quello più giovane e motivato) con retribuzioni al di sotto della media, favorire un ricambio generazionale e superare le tante forme di precariato diffuse anche in ambiti così delicati e gravosi.

Come sarà il bonus in busta paga

Simone Pellegrino e Alberto Zanardi

23.04.14

Il Governo vara il decreto che garantisce 80 euro in più al mese nella busta paga di 10 milioni di lavoratori dipendenti. La forma prescelta è quella di un bonus monetario e non di un rafforzamento della detrazione Irpef. Le modalità tecniche di applicazione del provvedimento.

80 EURO PER I DIPENDENTI

Tempi (più di un mese dopo l'annuncio del premier) e modi (le molte versioni circolate fino all'ultimo minuto e le ipotesi discusse) non sono stati propriamente "renziani", ma alla fine "gli **80 euro in più al mese**" ai dipendenti sono arrivati. A conferma di quanto il Governo punti sull'operazione "80 euro", nel decreto legge Spending Review le è stato riservato il posto d'onore, l'articolo 1, sotto il titolo "Rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale". Forse un eccesso di slancio, tenendo conto che solo qualche giorno prima lo stesso Governo, nel Documento di economia e finanza, aveva attribuito al provvedimento effetti macroeconomici relativamente modesti: 0,1 per cento nel 2014 e 0,3 per cento nel 2015.

Cosa è dunque uscito dal cappello del Governo? In che modo verrà assicurato l'aumento del reddito netto ai lavoratori dipendenti?

COME FUNZIONA

La soluzione che si è deciso di applicare è quella di un "**bonus**" monetario che i **lavoratori dipendenti** si ritroveranno nelle buste paga a partire da maggio. Il Governo lo definisce impropriamente credito d'imposta (perché operativamente sarà un importo detratto dalle ritenute future operate dai sostituti d'imposta o, se insufficienti, dai contributi previdenziali dovuti) e, altrettanto impropriamente, per attuarlo normativamente, interviene sulla disciplina dell'Irpef. Ma in realtà il "bonus" **non modifica la struttura dell'Irpef**, ed è collegato all'imposta personale unicamente perché il suo ammontare è legato al reddito complessivo a fini Irpef. La soluzione prescelta non è stata dunque quella inizialmente ipotizzata di agire attraverso un rafforzamento della detrazione Irpef da lavoro dipendente.⁽¹⁾ E neppure quella di operare sui contributi sociali introducendo un'aliquota ridotta fino a una certa soglia di reddito e fiscalizzando lo sconto a fini previdenziali.

Il secondo elemento qualificante è la delimitazione della platea dei **beneficiari** del "bonus". Sono i lavoratori dipendenti e gli assimilati (come i co.co.pro), ma tra questi sono esclusi i contribuenti con l'imposta lorda Irpef **minore o uguale alla sola detrazione da lavoro** (cioè quelli che hanno redditi inferiori a 8.145 euro se percepiti per l'intero anno, circa 3 milioni di soggetti ⁽²⁾). Restano fuori anche i pensionati.

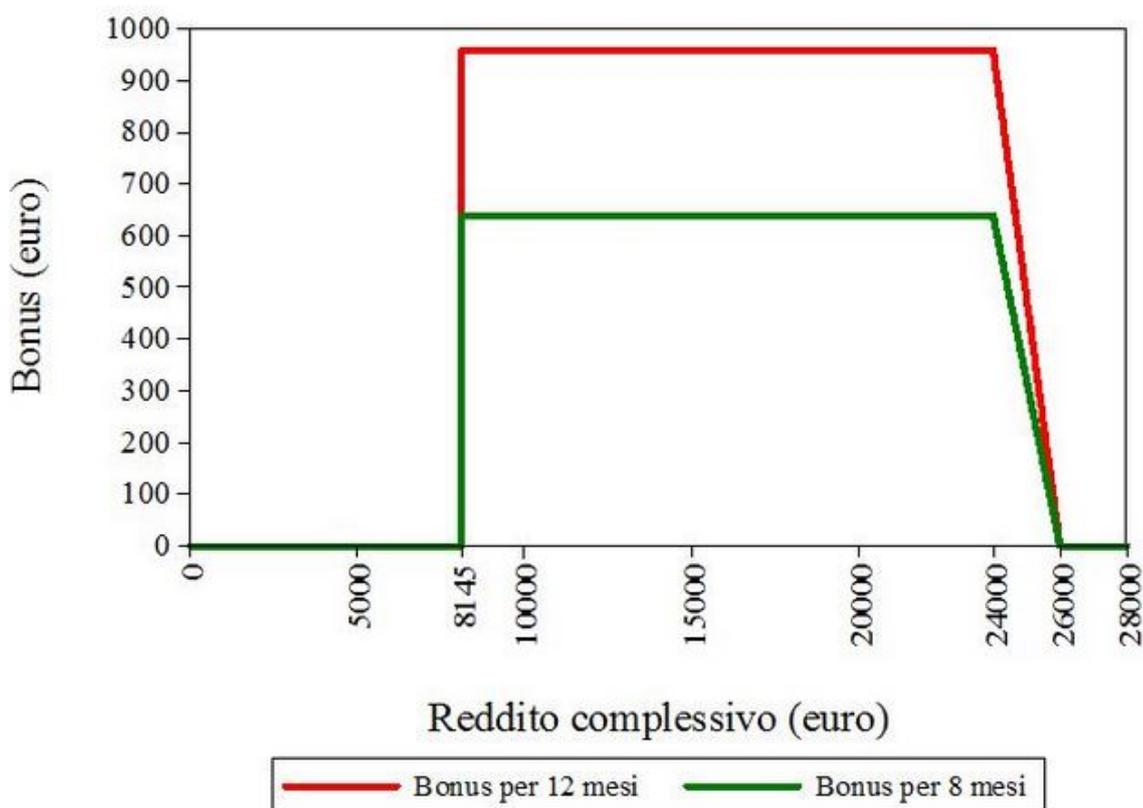
Infine, la scalettatura del beneficio è **variabile a seconda del reddito complessivo Irpef** del lavoratore dipendente. In particolare, il "bonus" per il 2014 è pari a zero se il reddito complessivo, percepito per l'intero anno, è inferiore a 8.145 euro (la fascia dell'incapienza, come sopra specificato), a 640 euro costanti per i redditi compresi tra 8.145 e 24mila euro (circa 10 milioni di contribuenti); superata tale soglia, il "bonus" decresce in modo lineare e assai repentino fino ad azzerarsi a 26mila euro (circa 1,3 milioni di contribuenti) (grafico 1, linea verde).

Il beneficio massimo in termini di aumento di reddito netto, pertanto, è pari a 640 euro all'anno: sono circa 53 euro mensili, che diventano esattamente 80 se si considera il fatto che il beneficio per il 2014 non vale per

tutto il periodo d'imposta, ma solo per i mesi che vanno da maggio a dicembre. **Il costo della misura è pari a circa 7 miliardi**, non poco se si considera il gettito complessivo Irpef.

Se il "bonus" dovesse essere confermato anche per il 2015, l'andamento del credito per l'anno intero dovrebbe avere l'andamento della linea rossa del grafico 1 con un beneficio annuo massimo pari 960 euro annui (sempre 80 euro mensili). **(3)** In questo caso, il costo sarebbe un po' superiore ai 10 miliardi di euro, che salirebbero a circa 13 se il "bonus" dovesse essere esteso nella medesima misura anche ai contribuenti incapienti.

Grafico 1 – L'andamento del "bonus"



PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

Quali sono i punti di forza e di debolezza del nuovo "bonus"?

Apprezzabile è innanzitutto che agli annunci del presidente del Consiglio siano seguiti in tempi brevi i fatti: gli 80 euro in più (su base mensile) sono ora realtà per ben 10 milioni di dipendenti: rispetto alla dispersione in micro-interventi del Governo Letta questa è un **cambio di passo** riconoscibile. Certo, la promessa è stata mantenuta solo in parte: l'annuncio originario di metà marzo lasciava intendere che i mille euro in più sarebbero stati recapitati a tutti i dipendenti con redditi minori di 25 mila euro, incapienti compresi. Ma la coperta finanziaria era evidentemente troppo stretta per includere anche i redditi più bassi, e si è preferito concentrare le risorse disponibili su un insieme comunque ampio di lavoratori (8-24mila euro). Bisognerà vedere ora se il Governo riuscirà a resistere al *pressing* per allargare la platea dei beneficiari o, in alternativa, a trovare le risorse finanziarie necessarie per finanziarie anche i pensionati.

Positiva è tutto sommato la scelta tecnica di aver veicolato la nuova misura attraverso un "bonus", e non

mediante un intervento sulle detrazioni Irpef. Data l'urgenza dell'intervento e l'indisponibilità di risorse finanziarie per affrontare in modo adeguato la questione degli incapienti, quella di evitare di intaccare in modo frettoloso gli elementi costitutivi dell'Irpef è stata una decisione prudenziale. Peraltro, il provvedimento dichiara apertamente che si tratta di una soluzione temporanea, preannunciando un intervento strutturale da realizzare con la Legge di stabilità per il 2015, quando anche il quadro delle coperture finanziarie sarà, si spera, più solido.

La scelta del "bonus" in luogo del rafforzamento della detrazione per redditi da lavoro, inizialmente ipotizzata, permette poi di includere tra i beneficiari anche alcuni lavoratori incapienti. Potranno infatti ricevere il "bonus", anche se incapienti, i lavoratori con redditi superiori a 8.145 euro che non sono incapienti per la sola detrazione da lavoro, ma che lo diventano considerando anche altre tipologie di detrazioni, come quelle per carichi familiari (circa 1,1 milioni di soggetti). (4)

Dall'altra parte, l'introduzione del "bonus" denuncia tutta una serie di **criticità**, legate soprattutto alla sua natura emergenziale, di misura da adottare a tamburo battente per dare un segno tangibile di cambiamento, che comporteranno la necessità di ritornarci sopra a breve in modo più strutturale.

Per ragioni di compatibilità finanziaria e, non da ultimo, di complessità operative, si è scelto, come detto, di rinviare al futuro l'attribuzione del beneficio anche ai redditi più bassi che per ora restano fuori dal perimetro dei beneficiari. Quello degli **incapienti** è un problema a lungo dibattuto, la cui mancata soluzione comporta **problemi di iniquità fiscale e di indebolimento degli effetti macroeconomici** di rilancio della domanda interna, nella misura in cui sono i lavoratori più poveri quelli ad avere la maggiore propensione al consumo.

Dal punto di vista tecnico, l'esclusione degli **incapienti** comporta il fatto che, ad esempio, un lavoratore con reddito pari a 8.145 mila euro non otterrà alcun beneficio, mentre un analogo contribuente con reddito di 8.146 euro, avendo una imposta netta appena positiva, potrà beneficiare nel 2014 di un credito d'imposta di 640 euro. Forse, pur rimandando al futuro la soluzione strutturale del problema, già ora si sarebbe potuto graduare il meccanismo per non comportare questo "salto".

Il fatto di aver confezionato sul piano tecnico la misura di sostegno al reddito dei dipendenti come un "bonus" e non come una revisione della detrazione Irpef se in queste circostanze è un elemento apprezzabile dell'intervento, è al contempo un punto di debolezza per la sua tenuta nel tempo: il "bonus", proprio perché non interviene sulla struttura dell'Irpef, è di per sé una **misura transitoria** legata a doppio filo all'urgenza di cambiamento del Governo Renzi, mentre per sostenere veramente i consumi è necessario incidere sui comportamenti, e per questo occorrono interventi stabili e duraturi. (5)

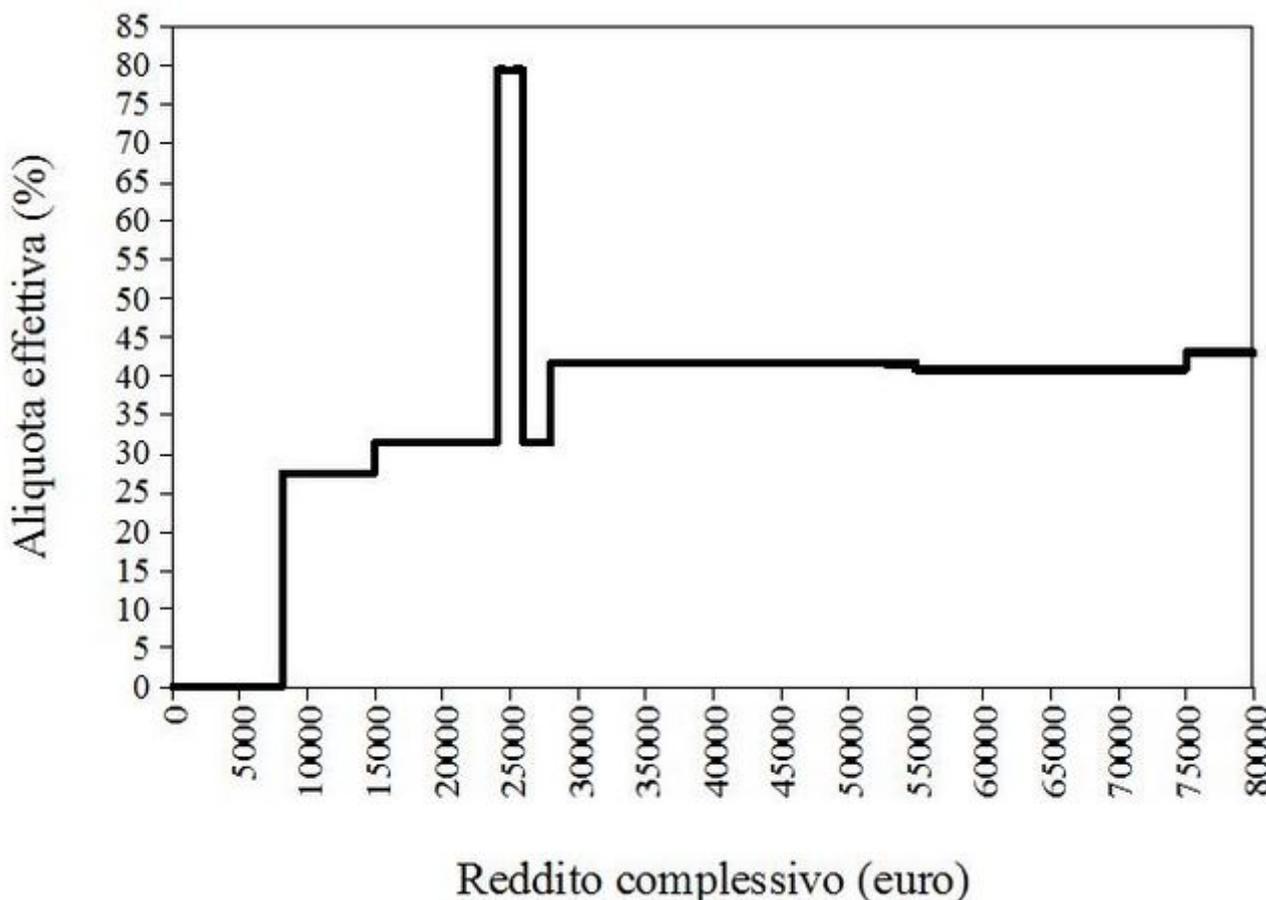
È poi lo stesso disegno del "bonus" che desta qualche perplessità (6); anche se è svincolato dalla struttura dell'Irpef, la variazione di reddito disponibile (cioè tenendo conto sia del "bonus" sia del prelievo Irpef) al variare del reddito complessivo produce **un effetto indesiderato**: nella fascia 24-26mila euro: in soli 2mila euro l'ammontare del "bonus" crolla dal suo livello massimo a zero, comportando aliquote marginali effettive (Irpef + "bonus") pari al 63,5 per cento su base annua con il "bonus" erogato per otto mesi come sarà effettivamente nel 2014 (ma che sfiorano l'80 per cento su base annua con il "bonus" erogato per dodici mesi "a regime"), contro un'aliquota Irpef che in questa fascia di reddito è attualmente pari al 31,5 per cento (grafico 2). In questa ristretta fascia di reddito, in cui ricadono circa 1,3 milioni di contribuenti, un'ora di straordinario sarà dunque drammaticamente disincentivata. (7) Per contro, in tutte le altre fasce di reddito le aliquote marginali effettive non cambiano rispetto ad oggi.

Infine, c'è da osservare che il "bonus" è **applicato indistintamente**, a parità di reddito, a tutti i contribuenti interessati. Per esempio, lo stesso "bonus" verrà riconosciuto sia a un dipendente single sia, se con eguale reddito, a lavoratore con moglie e figli a carico.

Si tratta insomma di una serie di distorsioni che rendono difficile immaginare che il "bonus" in questa forma

avrà lunga vita, e che invece richiedono, superate le urgenze di questa fase, un intervento più strutturale nell'ambito dell'Irpef.

Grafico 2 – Le aliquote marginali effettive con il bonus per l'intero anno – Lavoratore dipendente *single*



(1) Si veda in proposito il nostro articolo su *Il Sole-24Ore* del 14 aprile.

(2) Invece in questa fascia di reddito beneficeranno parzialmente del “bonus” i lavoratori dipendenti con imposta netta positiva (circa un milione di soggetti) che presumibilmente lavorano per meno dell'intero anno.

(3) Un credito d'imposta pari a 960 euro per i redditi complessivi compresi tra 8.150 e 24 mila euro e, superata tale soglia, un credito via via decrescente (in modo molto veloce) che si azzerà a 26 mila euro.

(4) Spetterà ai sostituti d'imposta, in caso di familiari a carico, attribuire il beneficio ai contribuenti incapienti che non lo sarebbero applicando solamente la detrazione da lavoro.

(5) Sembra un po' ciò che è successo con l'eliminazione dell'Imu sull'abitazione di residenza. Anche se l'importo medio dello sconto in questo caso è minore del “bonus” in esame, non sembra che si siano verificati grandi effetti sui consumi. Probabilmente i consumatori non ci hanno creduto, giustamente, visti i fatti successivi, e non hanno di conseguenza modificato i loro comportamenti.

(6) Ancora da chiarire sono poi alcune modalità applicative del “bonus”. L'importo effettivamente erogato verrà indicato dal sostituto d'imposta nel Cud. Sembra quindi che non sarà esplicito in ciascuna busta paga percepita mensilmente (come originariamente nelle intenzioni del Governo), proprio perché non potrebbe essere un calcolo definitivo fino, appunto, al conguaglio di fine anno applicato dal sostituto d'imposta.

Alcuni problemi di visibilità “politica” dell’intervento potrebbero sorgere per i lavoratori con più sostituti d’imposta che lavorano per l’intero anno. In caso di più lavori, o in caso di altri redditi non conteggiati dal sostituto d’imposta nel calcolo delle ritenute mensili (come ad esempio i canoni di locazione percepiti durante l’anno, che dovrebbero concorrere a determinare l’ammontare del “bonus”), il lavoratore si potrebbe trovare nella situazione di dover restituire, in sede di dichiarazione dei redditi, totalmente o parzialmente i benefici ricevuti mensilmente. E questo verrebbe percepito dal lavoratore come un aspetto negativo, anche se di fatto vengono restituite somme di cui il lavoratore non avrebbe avuto diritto. Resta anche da chiarire se il provvedimento sarà applicabile ai lavoratori che non hanno un sostituto d’imposta, come ad esempio le collaboratrici domestiche o le badanti. In questo caso l’importo mensile del “bonus” potrebbe essere detratto dall’ammontare dei contributi versati dal datore di lavoro, la cui somma dovrebbe essere fiscalizzata al fine di non incidere negativamente sul montante contributivo del lavoratore; oppure il “bonus” potrebbe essere annualmente recuperato dal lavoratore in sede di dichiarazione dei redditi.

(7) Il grafico 2 considera il caso di un lavoratore dipendente *single*, che ha lavorato per l’intero anno; esso non considera l’impatto dovuto alle addizionali regionali e comunali.

Un sostegno alle famiglie della classe media *

Massimo Baldini, Elena Giarda e Arianna Olivieri,

23.04.14

Il bonus di 80 euro andrà soprattutto a beneficio delle famiglie della classe media, proprio perché generalmente hanno più di un reddito da lavoro dipendente. Le donne, in media con redditi più bassi, lo otterranno più degli uomini. Mancano ancora misure strutturali per il contrasto alla povertà.

IL DECRETO SPENDING REVIEW

Secondo le più recenti bozze del **decreto legge “Spending review”**, nel 2014 per i redditi da 8.145 a 24mila euro è previsto un credito pari a **640 euro** (sono quindi esclusi gli incapienti). Tra 24mila e 26mila verrà riconosciuto un credito di 640 euro moltiplicato per la differenza tra 26mila e il reddito complessivo, diviso per 2mila. Per i redditi in quest’ultima fascia, il bonus è così strutturato per non produrre distorsioni, come salti o inversioni nell’ordinamento dei redditi. Gli importi per il prossimo anno saranno resi ufficiali con la Legge di stabilità per il 2015.

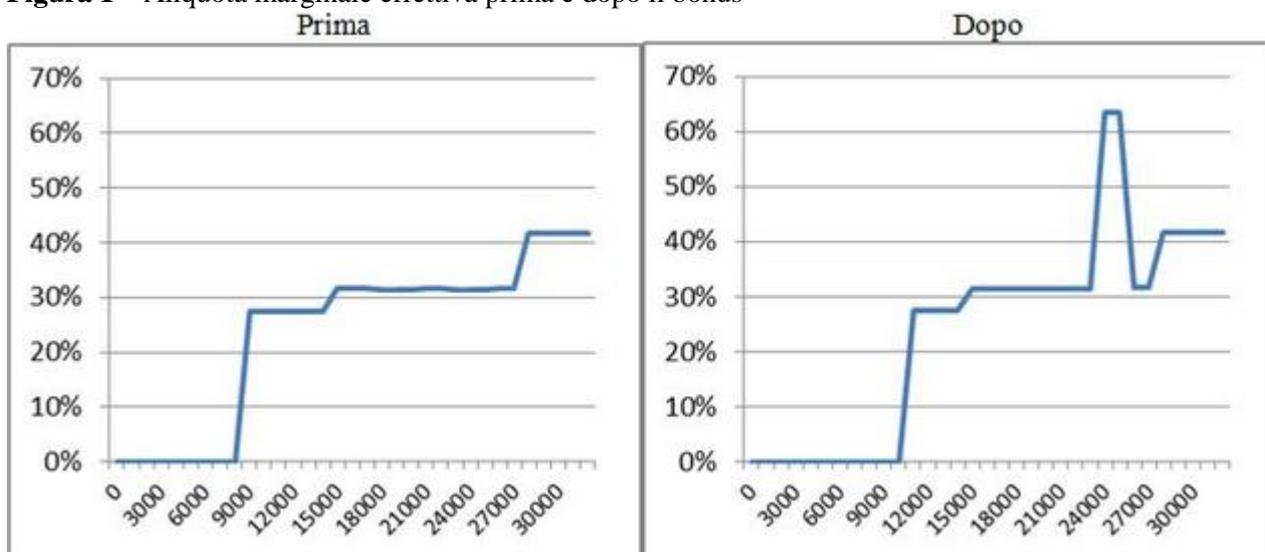
Vediamo come il credito si distribuirà sulle **famiglie italiane**, usando un campione rappresentativo (l’indagine It-Silc dell’Istat, con valori monetari aggiornati al 2014), e dividendo le famiglie in decili di reddito monetario familiare equivalente. Consideriamo il bonus relativo all’anno in corso, che al massimo per un singolo contribuente può essere pari a 640 euro, cioè **80 euro al mese per otto mesi** (da maggio a dicembre). La tabella 1 sintetizza, per un lavoratore dipendente occupato per l’intero anno, i valori del bonus e della detrazione da lavoro dipendente per alcuni redditi nel 2014.

Tabella 1 - Valore delle detrazioni da lavoro dipendente e del bonus (euro)

reddito individuale	detrazione annuale lavoro dipendente	bonus annuale 2014	bonus mensile 2014
fino a 8145	1880	0	0
9000	1835	640	80
10000	1790	640	80
12000	1700	640	80
15000	1564	640	80
18000	1429	640	80
20000	1339	640	80
22000	1249	640	80
24000	1158	640	80
24500	1136	480	60
25000	1113	320	40
25500	1091	160	20
26000	1068	0	0
28000	978	0	0
35000	724	0	0
40000	543	0	0
45000	362	0	0
50000	181	0	0
54000	36	0	0
≥ 55000	0	0	0

L'**aliquota media** (la percentuale del reddito che si paga per l'Irpef) subisce un forte calo tra gli 8mila e i 26mila euro, mentre quella marginale (quanto si paga se si percepisce un euro in più) non cambia fino a 24mila euro; invece tra 24mila e 26mila ha un brusco aumento e raggiunge il 63 per cento, perché in questi intervallo il bonus diminuisce molto rapidamente (figura 1).

Figura 1 – Aliquota marginale effettiva prima e dopo il bonus



IL BONUS PER LE FAMIGLIE

Passiamo ora all'analisi a livello familiare. Tenuto conto che in uno stesso nucleo possono risiedere più beneficiari, il valore medio del bonus annuale sarà nel 2014 di 655 euro (tabella 2). A riceverlo dovrebbe essere il **38 per cento circa delle famiglie italiane**, cioè quasi 10 milioni di nuclei. Sempre per i beneficiari, le famiglie appartenenti ai **decili più bassi** otterranno cifre piuttosto limitate (ultima colonna della tabella 2), perché in questi decili vi sono molti contribuenti incapienti o che **hanno lavorato per meno di dodici mesi** (il credito va infatti rapportato ai mesi lavorati), ma anche perché vi sono molte famiglie con un solo percettore. È quest'ultimo il motivo principale che spiega perché il bonus è mediamente più alto per i **decili centrali della distribuzione**, dove sono più frequenti i nuclei bi-reddito o con figli adulti ancora conviventi. Mentre in media il bonus vale 655 euro per ogni famiglia che lo ottiene, scende sotto i 400 euro per le famiglie del primo decile (dove vi sono molte persone che lavorano per meno di dodici mesi), e raggiunge al massimo i 733 euro per i nuclei del sesto.

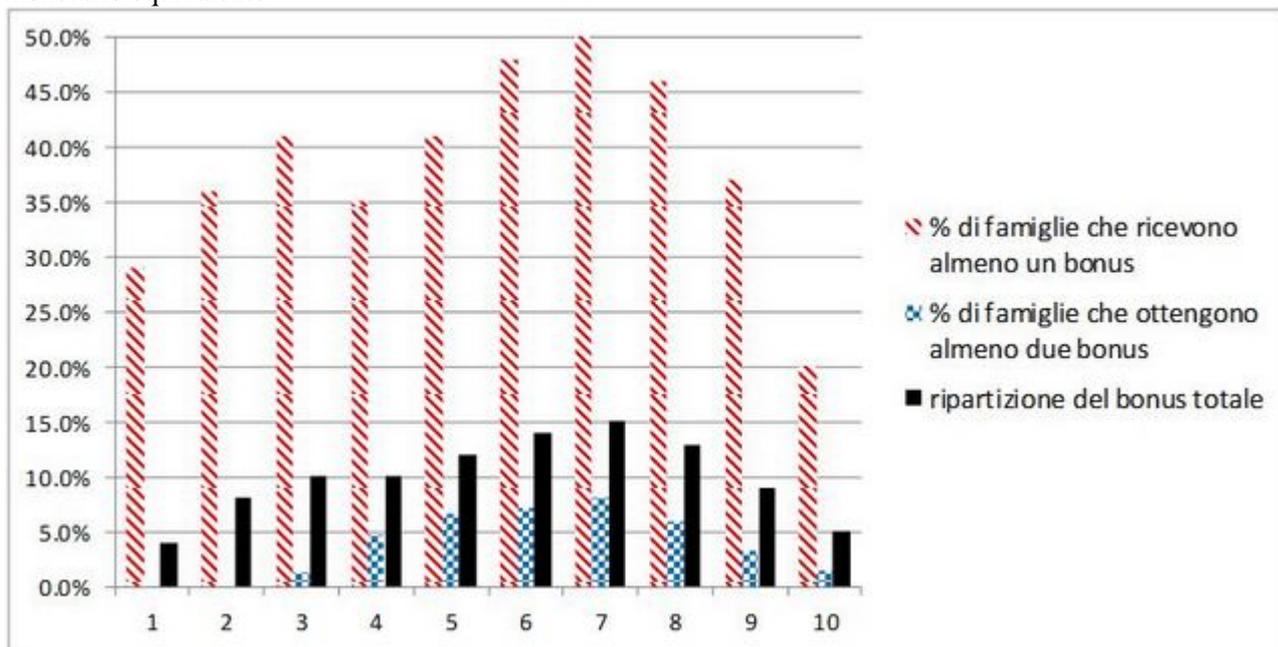
Tabella 2 – Reddito e bonus medi nel 2014 per famiglia, per decili di reddito monetario equivalente

Decile di reddito monetario equivalente	Tutte le famiglie italiane		Solo le famiglie che ricevono il bonus	
	Reddito monetario familiare	Bonus familiare	Reddito monetario familiare	Bonus familiare
1	7081	110	10176	378
2	13638	213	17154	588
3	17592	254	20288	624
4	21291	240	24723	682
5	24267	292	27641	720
6	28261	352	30924	733
7	32155	369	35280	722
8	37256	323	42359	707
9	45179	239	51281	642
10	71497	125	76820	616
Totale	29817	252	32347	655

La figura 2 contiene, per decili di reddito monetario equivalente, la percentuale delle famiglie che in ogni decile ricevono almeno un bonus. Nel più povero 10 per cento (il primo decile), ne è beneficiario il 29 per cento delle famiglie, una percentuale che nel secondo decile raggiunge il 36 per cento e poi tende a salire fino al settimo. Sempre in figura 2 si trova la ripartizione percentuale del valore totale del bonus, che dovrebbe superare di poco i 6.5 miliardi nel 2014. Le colonne scure, cioè, sommano a 100 per cento. Si nota così che **i decili che dovrebbero approssimativamente rappresentare la classe media (dal quinto**

all'ottavo) **beneficiano maggiormente del bonus**, sia per probabilità di riceverlo che per quota del trasferimento totale ricevuto. Al 50 per cento meno ricco delle famiglie italiane va in totale il 44 per cento del bonus totale. Il bonus, insomma, avvantaggia soprattutto la classe media. La figura contiene anche la percentuale di nuclei che ricevono in ogni decile **almeno due crediti pieni**, cioè almeno 1.280 euro nel 2014. Si tratta di quasi un milione di famiglie, concentrate nella parte centrale della distribuzione del reddito.

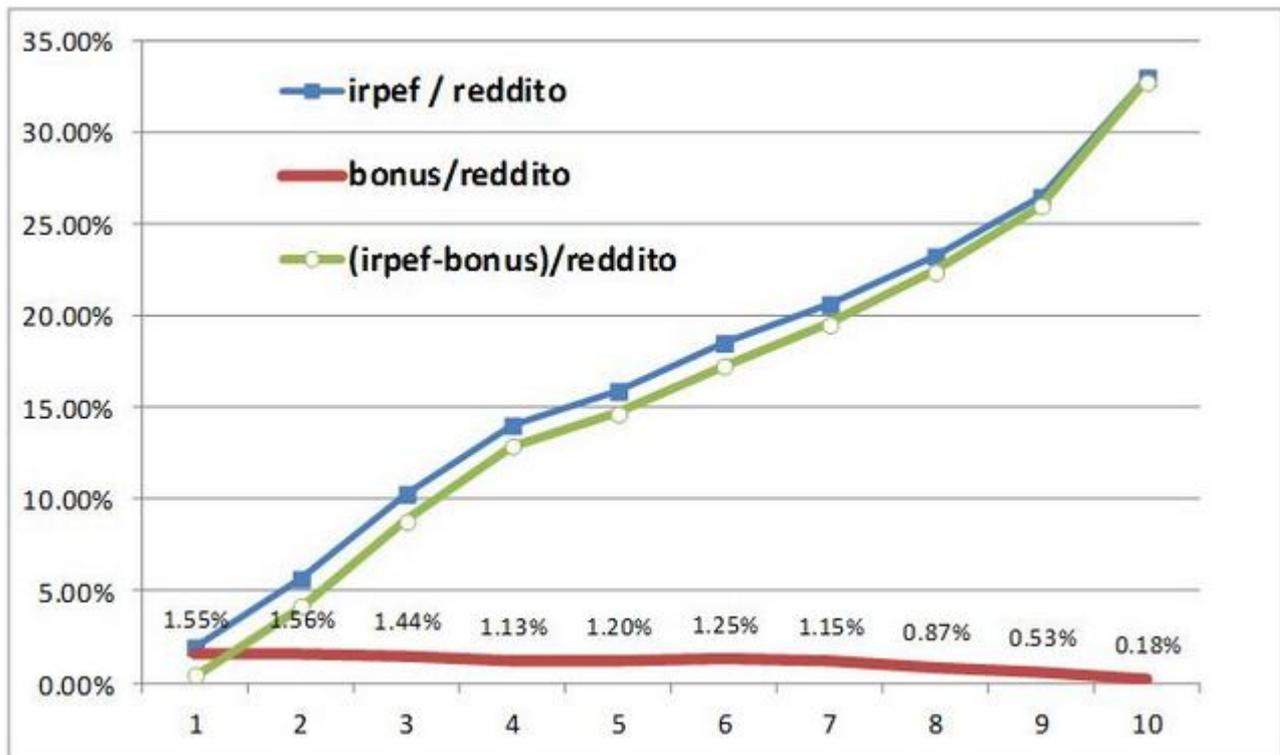
Figura 2 – Percentuale di famiglie che ricevono il bonus e ripartizione del bonus totale per decili di reddito monetario equivalente



GLI EFFETTI SULLA PROGRESSIVITÀ DELL'IRPEF

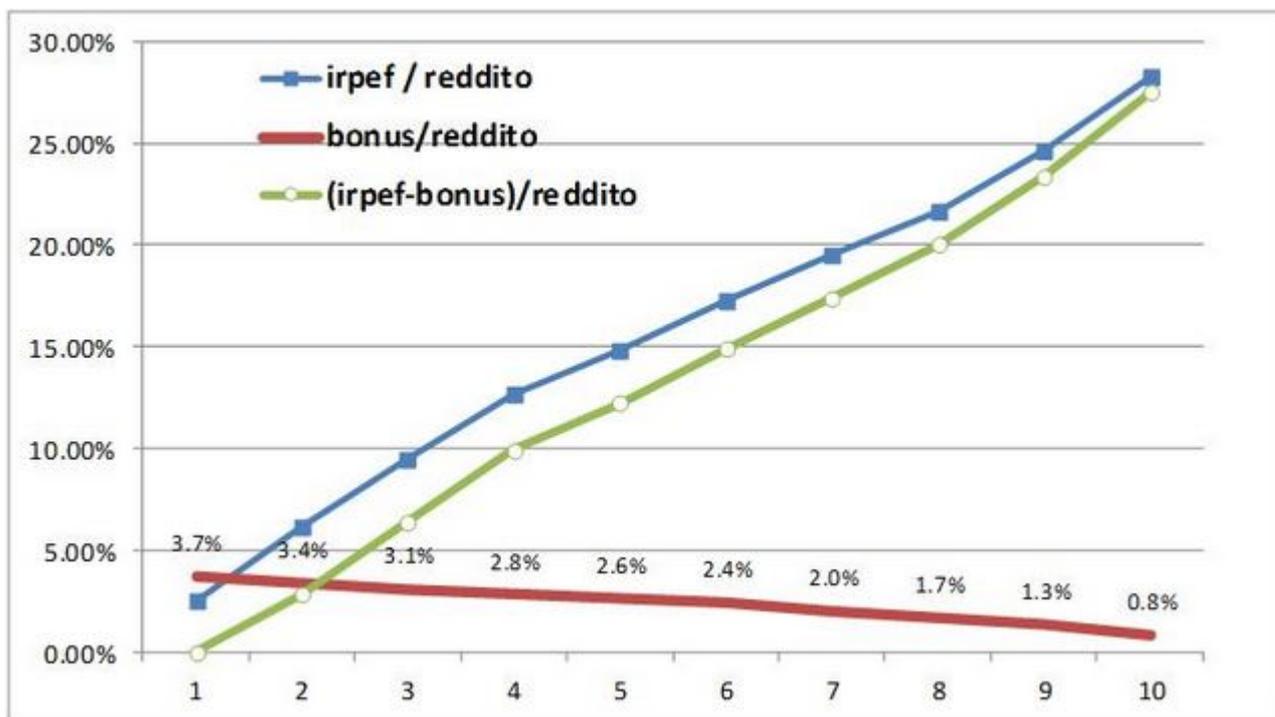
L'Irpef è un'imposta marcatamente progressiva sul reddito, nel senso che la sua incidenza aumenta all'aumentare del reddito, come mostra la figura 3. Con il bonus, la **progressività aumenta leggermente**, perché il suo peso sul reddito si riduce passando dai decili intermedi a quelli più alti. Si noti però che in termini percentuali il bonus vale poco più dell'1 per cento del reddito monetario per la gran parte della distribuzione (i numeri sopra la curva dell'incidenza del bonus rappresentano appunto quanto vale in media sul reddito familiare).

Figura 3 - Incidenza sul reddito monetario del bonus e dell'Irpef (prima e dopo il bonus) per decili di reddito monetario equivalente – Tutte le famiglie italiane



La figura 3 è costruita su tutte le famiglie italiane, anche quelle che non ottengono il bonus, che sono la maggioranza. Se invece isoliamo le sole famiglie che in effetti dovrebbero riceverlo, la sua incidenza sul loro reddito ovviamente sale (figura 4), e il peso dell'imposta personale sul reddito si riduce più significativamente se all'Irpef sottraiamo il bonus. La figura 4, a differenza della precedente, contiene in ogni decile un numero diverso di famiglie: ad esempio nel primo decile, come già visto in figura 2, c'è solo il 29 per cento delle famiglie che in effetti appartengono al 10 per cento più povero in Italia. In altre parole, possiamo dire che **per il 16 per cento delle famiglie del decile più povero, il bonus vale in media il 3,7 per cento del reddito, mentre il restante 71 per cento del primo decile non lo ottiene.**

Figura 4 – Incidenza sul reddito monetario del bonus e dell’Irpef (prima e dopo il bonus) per decili di reddito monetario equivalente – Solo le famiglie che ottengono il bonus (38 per cento del totale)



Se definiamo in povertà una famiglia che ha reddito inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano, **sono povere il 19,5 per cento delle famiglie italiane**. Di queste, il 32 per cento ottiene il bonus. Le famiglie povere che beneficiano del bonus ricevono in media solo 486 euro, perché molte di esse hanno persone occupate per meno di un anno, con un aumento medio del loro reddito del 3,5 per cento. Per le famiglie non povere che ricevono il bonus, invece, vale in media 688 euro, cioè l’1,9 per cento del reddito. L’indice di Gini del reddito monetario equivalente dovrebbe diminuire da 0.324 a 0.322, una variazione piuttosto piccola.

Il bonus, in sintesi, andrà soprattutto a beneficio delle classi medie, in particolare delle famiglie che vi appartengono proprio perché hanno più di un reddito da lavoro dipendente, mentre le famiglie in povertà ne saranno toccate solo marginalmente. Le **donne** dovrebbero riceverlo con maggiore probabilità degli uomini, visto che hanno in media redditi più bassi. Il presidente Renzi ha mantenuto una delle promesse fatta agli italiani, quella degli 80 euro in busta paga. Non un euro in meno, ne andava della sua reputazione come lui stesso ha più volte sottolineato. L’augurio è che l’intervento, insieme a tutti gli altri, possa realmente dare **impulso all’economia**, e che per i beneficiari il bonus rappresenti un reale beneficio o aiuto rispetto alle loro decisioni di spesa e di risparmio. Restiamo in attesa dei provvedimenti strutturali per il **contrasto alla povertà e di sostegno alle classi più disagiate**, che ancora una volta sono rimaste escluse dalle misure per il rilancio della nostra economia.

* Le opinioni espresse dagli autori non rappresentano necessariamente quelle delle istituzioni di appartenenza

Banche: lievitazione di una tassa

Tito Boeri

23.04.14

Da 1 a 2 miliardi: la tassa sulla rivalutazione delle quote di Bankitalia è diventata una patrimoniale selettiva. Non si vuole riparare agli errori fatti con quell'operazione, ma fare cassa. Il rischio è che il governo debba ricapitalizzare alcune delle banche oggi "espropriate".

IL RADDOPPIO DEL GETTITO

Nell'ultima settimana c'è stata una sospetta lievitazione della tassa sulla rivalutazione delle quote Bankitalia. È passata da un miliardo a un miliardo e 200 milioni per arrivare infine a un miliardo e 950 milioni.

L'impressione è che questo raddoppio del gettito previsto sia avvenuto parallelamente alla progressiva erosione della spending review. Si tagliavano via slides dalla presentazione di Cottarelli ed aumentava il gettito della tassa sulle banche azioniste di Palazzo Koch. Una volta esclusa del tutto la spesa pensionistica dalla scure dei tagli, ecco il gettito della tassa sulle banche aumentare di un quinto. Resistenze al taglio della spesa sanitaria nel Consiglio dei Ministri? Nessun problema, basta raddoppiare il gettito della tassa sulle banche rispetto a quanto inizialmente previsto. Tanto, come ci racconta David Landes, studioso delle grandi dinastie, sono sempre immancabilmente loro, i grandi banchieri, dai Baring ai Morgan ai Rotschild, ad essere quelli più odiati dal popolo. Più li tassi più sei amato, soprattutto se utilizzi questi soldi per gonfiare le buste paga del ceto medio. Bello raccontarlo in campagna elettorale.

Il problema è che c'è un limite all'arbitrio di chi governa nel manipolare le tasse e in questo caso è stato superato ogni limite. Di più, si è presentata questa operazione come un'armonizzazione fiscale: "abbiamo semplicemente applicato alle banche lo stesso trattamento che riserviamo a tutti i cittadini" ha dichiarato il nostro Presidente del Consiglio. Ho provato con tutta la buona volontà ad applicare questo ragionamento alle quote di Banca d'Italia in possesso alle banche prima e dopo la rivalutazione senza mai riuscire a raggiungere il gettito stimato dal governo: 1,95 miliardi. Per raccogliere quasi due miliardi bisogna applicare una vera e propria **patrimoniale** che tassi via un quarto delle quote detenute dalle banche. Questa tassa non ha nulla a che vedere con i *capital gain* potenzialmente realizzati o anche solo maturati dalle banche. È una tassa sul capitale delle banche che non ha alcun corrispettivo nell'ordinamento fiscale del nostro Paese e, crediamo, di tutti i paesi Ocse. Vediamo come si giunge a questa conclusione alquanto preoccupante circa le pratiche fiscali del nuovo esecutivo.

UNA PATRIMONIALE SELETTIVA

La tabella qui sotto riproduce, nella prima colonna, le valutazioni delle quote Banca d'Italia iscritte al bilancio delle banche azioniste prima della rivalutazione. Come è noto queste valutazioni differivano significativamente da banca a banca ed erano del tutto arbitrarie. La seconda colonna mostra il valore delle quote dopo la rivalutazione operata con il decreto del 30 novembre 2013, poi convertito in legge a gennaio 2014. La terza colonna mostra la differenza fra le due valutazioni che, con l'eccezione di Carige e Monte dei Paschi, è sempre positiva. Questi nuovi valori sono già stati iscritti a bilancio delle banche (e di Banca d'Italia) a dicembre, prima dunque dell'avvento del nuovo governo e dell'innalzamento dell'aliquota della tassa sulle rendite finanziarie dal 12 al 26 per cento.

Ho provato a calcolare il gettito della tassa ipotizzando di trattare le banche come un normale contribuente,

come sostenuto dal governo. Chi registra un incremento del proprio patrimonio mobiliare (ad esempio perché il valore delle azioni in suo possesso è aumentato) non paga la tassa sui *capital gain* fin quando non vende le azioni in suo possesso realizzando così una plusvalenza. Come è noto, l'operazione quote Bankitalia impone alle banche di vendere quote in loro possesso che siano eccedenti il 3 per cento del capitale Banca d'Italia. È il caso di Intesa San Paolo, Unicredit, Generali, Cassa di Risparmio di Bologna e Banca Carige. Ora, non è detto che queste quote vengano vendute al prezzo stabilito nella rivalutazione e la stessa Banca d'Italia in caso di *buyback* delle sue quote non si è impegnata a ricomprarle a quel prezzo (potrebbe anche pagarle al livello più basso della forbice a suo tempo stabilita dal rapporto dei saggi, cioè 5,7 miliardi, nel qual caso le banche realizzerebbero una perdita in conto capitale rispetto a quanto iscritto in bilancio). Supponiamo comunque che le quote eccedenti vengano vendute tutte entro il 2014 al valore iscritto al bilancio delle banche. Il gettito della tassa, applicando la nuova aliquota del 26 per cento sulle rendite finanziarie sarebbe di circa 980 milioni (quarta colonna). Per superare il miliardo di gettito bisogna ipotizzare che la tassa colpisca tutte le plusvalenze che sono state realizzate dalle banche in questa operazione indipendentemente dal fatto che le banche debbano vendere queste quote (e dunque realizzare le plusvalenze) o meno e tassare queste plusvalenze al 26 per cento. In altre parole, dovrebbe essere **una tassa sul maturato anziché sul realizzato**, una tassa che da anni non esiste più nel nostro ordinamento (si applicava ai fondi comuni ed è stata soppressa perché ritenuta iniqua). Applicando l'aliquota del 12 per cento (quella in vigore quando le plusvalenze sono state registrate a bilancio), alla rivalutazione delle quote, si ottiene un gettito di 550 milioni (quinta colonna); per arrivare a 1,2 miliardi bisogna tassare al 26 per cento il maturato (sesta colonna). Questo significa tassare **retroattivamente** con le nuove aliquote le plusvalenze maturate nel 2013. Ma per raggiungere il gettito di 1,95 miliardi bisogna fare ancora di più: non rimane che tassare **l'intero valore delle quote iscritte a bilancio** da parte di banche assicurazioni e anche enti di diritto pubblico (Inps e Inail) al **26 per cento**. Si tratta, in altre parole, di una tassa del 26 per cento **sui patrimoni e non già sulle plusvalenze**. Insomma una patrimoniale selettiva, perché concentrata sulle banche e società d'assicurazione che detengono quote di Banca d'Italia.

Le banche probabilmente non meritano di essere trattate come comuni mortali. Si sono subito affrettate, lo scorso dicembre, a registrare a bilancio gli incrementi del loro patrimonio concessi sulla carta dal governo Letta, a rischio di incorrere in perdite in conto capitale al momento della loro alienazione (obbligatoria, come si ricordava, per alcune di loro). Si sono così assicurate un aumento di capitale sulla carta e l'unica cosa vera in questa operazione sono le tasse che dovranno versare allo Stato. Ma questo non significa che si possa intervenire con patrimoniali selettive come quella prevista dal Governo, esponendosi peraltro al rischio di contenziosi interminabili. Ed esponendo il contribuente al rischio di dover trovare all'ultimo momento una fonte di entrata alternativa per rispettare i vincoli di bilancio. Il precedente è indubbiamente preoccupante. Un governo che dimostra di utilizzare in modo così disinvolto i poteri di esazione di cui dispone getta un'ombra sinistra sul rapporto fra Stato e contribuente. Viene a tutti da chiedersi: chi sarà il prossimo a farne le spese?

PEGGIO IL TACON

C'è anche un altro problema in questa lievitazione. Mentre una tassa sulle plusvalenze in via di realizzazione avrebbe colpito principalmente banche relativamente ben capitalizzate, come Intesa San Paolo e Unicredit, una tassa sul capitale di tutte le banche che detengono quote di Banca d'Italia colpisce pesantemente anche istituti di credito poco capitalizzati. Questo rischia di porre il governo nella situazione imbarazzante di dover un domani ricapitalizzare le stesse banche oggi sottoposte a "esproprio proletario". È un po' la stessa sorte toccata alla tassa "Robin Hood" di Tremonti. E tassare banche sottocapitalizzate significa chiudere i rubinetti

del credito a famiglie e imprese.

Non credo di essere mai stato molto tenero nei confronti dell'operazione "rivalutazione quote del capitale Banca d'Italia". Ma in questo caso è molto "peggio il tacon del buso". A errore non si può rimediare con errore ancora più grande. Ammesso e non concesso che il governo volesse davvero rimediare ad errore del governo precedente e non semplicemente cercare a tutti i costi coperture (una tantum e in parte ad anticipazione di entrate future) per il bonus fiscale.

GRUPPI	VALORE QUOTE ISCRITTE A BILANCIO			IMPOSTA DEL 26% SUL POT. MATURATO.	IMPOSTA DEL 26% SU Δ	IMPOSTA DEL 12% SU Δ	IMPOSTA DEL 26% SU VALORE TOTALE RIVALUTATO
	PRE-RIVALUTAZIONE	POST-RIVALUTAZIONE	Δ				
GRUPPO UNICREDITO ITALIANO	284	1.658	1.374	372	357	164	431
GRUPPO BANCA INTESA SANPAOLO SPA	623	3.181	2.558	594	665	306	827
GRUPPO BANCARIO BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	117	212	95		24	11	55
UNIONE DI BANCHE ITALIANE	2	31	29		7	3	8
GRUPPO MONTE DEI PASCHI DI SIENA	432	187	-244				48
GRUPPO BANCO POPOLARE	36	91	55		14	6	23
GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA	1	10	9		2	1	2,79
GRUPPO BIPIEMME - BANCA POPOLARE DI MILANO	8	21	13		3	1	5,67
GRUPPO BANCARIO BANCA POPOLARE DI VICENZA	6	17	10		2	1	4
GRUPPO CARIGE	892	302	-589	19			78
GRUPPO CREDITO VALTELLINESE	53	2	2		0,6	0,3	0,6
CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA S.P.A.	67	159	91		23	11	41
GRUPPO BANCARIO CASSA RISPARMIO CESENA	5	16	11		3	1	4
GRUPPO CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	3	9	5		1	0,6	2
CASSA DI RISPARMIO DI CHIETI	0,0078	3	3		0,9	0,4	0,9
GRUPPO BANCARIO BANCA DELLE MARCHE	6	63	57		14	6	16
GRUPPO CASSA DI RISPARMIO DELLA PROVINCIA DI TERAMO	0,000283	3	3		0,8	0,3	0,8
GRUPPO CASSA DI RISPARMIO DI ASTI	37	227	190		49	22	59
GRUPPO BANCARIO CASSA DI RISPARMIO DI CENTO	2	7	4		1	0,5	2
GRUPPO CASSA DI RISPARMIO DI FERRARA	9	23	14		3	1,7	6
GRUPPO CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA	7	19	11		3	1,3	4
GRUPPO CREDITIZIO CASSA DI RISPARMIO DI RIMINI SPA	3	9	5		1	0,7	2
GRUPPO BANCARIO CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO	6	16	9		2	1	4
GRUPPO POPOLARE DI BARI	1	5	4		1	0,4	1,5
GRUPPO VENETO BANCA	0,00248	12	11		3	1,4	3
ALTRE BANCHE NON APPARTENENTI A GRUPPI	15	41	26		6	3	10
TOTALE SISTEMA				986	1.195	551	1.646

TOTALE CON ALTRI ENTI (*)	1.090	1.950
(*) Per altri enti si intende (se rientrano nei criteri considerati): GENERALI, FONDIARIA, SAI, ALLIANZ, INAIL, MILANO ASSICURAZIONI, REALE MUTUA, INPS		