



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 21/2013
Note di policy

November 2013

**Legge di stabilità 2014-2016:
le regole europee programmano la depressione**

Paolo Pini

Quaderni DEM, volume 2

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

**Legge di Stabilità 2014-2016:
le regole europee programmano la depressione**

di *Paolo Pini*¹

Sommario

La *Legge di Stabilità 2014-2016* elaborata dal governo italiano è volta al rispetto dei vincoli previsti dai Trattati europei, e non alla crescita del reddito e dell'occupazione. Ciò nonostante, la Commissione Europea non ha ritenuto di dare "semaforo verde", in quanto il rientro dal debito non è garantito nel breve e medio periodo. Così la proposta governativa non viene giudicata soddisfacente dai tecnocrati europei perché non coerente con le politiche di rigore e di austerità espansiva, ma neppure soddisfa le parti sociali che chiedono interventi non simbolici per la riduzione del cuneo fiscale, e quindi per la crescita e l'occupazione. Ma siamo certi che impegnare tutte le risorse disponibili per la riduzione del cuneo sia la politica più adatta per far uscire il paese dalla crisi in presenza di una *trappola della produttività* che caratterizza il nostro paese da venti anni?

Abstract

Italian Budgetary Plan 2014-2016: The European Rules Plan the Depression

The Italian *Budgetary Plan 2014-2016* prepared by the Italian government is finalized to fulfil the constraints of the European Treaties, rather than income and employment growth goals. The European Commission, however, decided not to give the "green light", because fiscal consolidation is not guaranteed both in short and medium term. Thus the Italian government proposal is considered unsatisfactory by European technocrats, as inconsistent with the budgetary rigour and "expansive austerity" policy. The proposal does not even satisfy the social partners, employer associations and trade unions, who ask for not symbolic actions for reducing the tax wedge, thus for supporting growth and employment. Are we sure though that the commitment of all available resources in the direction of tax wedge reduction is the best policy for driving Italy out of the crisis, as the country has been trapped in productivity stagnation for twenty years?

JEL CLASSIFICATION: E61; H6; O47

KEYWORDS: Italian Budgetary Plan 2014-2016; European Economic Policy; Productivity

¹ Prof. Ordinario di Economia Politica, Dipartimento di Economia e Management, Università di Ferrara. E-mail: paolo.pini@unife.it.

Introduzione²

La *Legge delega di Stabilità 2014-2016* (nel seguito *LS*) predisposta dal governo Letta ed inviata alla Commissione Europea e quindi al Parlamento italiano è orientata al rispetto dei vincoli europei, previsti dal *Patto di Stabilità e Crescita* del 1997, riformato nel 2005 e nel 2011, e dal *Fiscal Compact (Patto di Bilancio Europeo)* del 2012, mentre propone ben poche azioni affinché il nostro Paese possa intercettare nel 2014 la flebile ripresa in ambito europeo ed immettersi nel triennio 2014-2016 su un percorso di crescita.

Essa conferma purtroppo la rotta lungo la quale si muove il governo delle larghe intese (Pini, 2013a): rispetto dei vincoli europei, e poco altro dati i veti incrociati dei partiti che lo sostengono e che lo portano spesso a rinviare decisioni importanti ed a volte ad assumerne di sbagliate.

Occorre invece un cambio di rotta, in quanto la *LS* proposta non consente al paese non solo di contrastare la depressione evidente dal 2008 ed il declino che ha origine dagli anni '90, per immettersi invece su un percorso di crescita dell'occupazione e del reddito; essa neppure consente di cogliere la ripresa economica i cui flebili segnali per l'Italia sono *annunciati* più che *testimoniati* da dati reali. Qui proponiamo alcuni interventi che riteniamo essenziali per riscrivere nei saldi e nella composizione la proposta governativa.

Tuttavia, mentre il Parlamento italiano iniziava la discussione sul provvedimento, la Commissione Europea ha reso pubblico il suo parere sulla *LS* che sostanzialmente è stato però negativo: la Commissione ha chiesto un maggior rispetto dei vincoli europei, ritenendo quanto contenuto nella *LS* insufficiente per immettersi nel percorso di rientro dal debito. Si conferma quindi che nell'ambito dei vincoli europei contenuti nei Trattati, nello *Stability and Growth Pact*, *Fiscal Compact* e nei più recenti *Six Pack* e *Two Pack* in vigore dal 2013 (che modificano lo *Stability and Growth Pact*) non vi è modo di avviare politiche di crescita. Per cui occorre non solo modificare la *LS*, ma agire anche per una revisione di quei vincoli imposti dai Trattati.

1. La stabilizzazione della depressione

La *LS* costituisce un provvedimento significativo che rappresenta bene il percorso del governo Letta dal suo insediamento nella primavera 2013, muovendosi contemporaneamente nella logica dei rinvii ed in quella degli errori. Per questa ragione sarebbe importante che il Parlamento italiano

² Questo testo è stato chiuso in data 26 novembre 2013, prima che venisse presentato il maxi emendamento del governo al Senato, e quindi prima dell'approvazione della *LS* da parte di questo ramo del Parlamento italiano. La *LS* approvata dal senato dovrà poi passare alla Camera ed eventualmente ritornare al Senato, per l'approvazione finale.

intervenisse per modificare nel profondo la proposta governativa, sia nei saldi che nella composizione delle spese e delle risorse. Purtroppo, con realismo non possiamo che affermare che questo rischia di rimanere non più che un auspicio, nell'attuale contesto politico.

Vediamo anzitutto alcuni contenuti essenziali della proposta governativa.

L'obiettivo del governo Letta è quello di far crescere il reddito dell'1% nel 2014 e del 2% nei due anni successivi. Al contempo ci si propone di ridurre la pressione fiscale di 1 punto percentuale su famiglie, lavoratori ed imprese, dal 44,3% al 43,3% nel triennio. Le iniziative proposte intenderebbero così "rafforzare la ripresa in atto e intervenire sui fattori che limitano la competitività dell'economia".

È interessante far notare subito che l'impatto della stessa *LS* appare risibile, se stiamo alle cifre fornite dal governo. Confrontato con la Nota di Aggiornamento del governo Letta (20 settembre 2013) che rivede le previsioni dell'ultimo DEF (Documento di Economia e Finanza) del governo Monti (aprile 2013), si nota che la crescita stimata del Pil per il 2014 non muta granché (sempre 1%³), mentre per il 2015 e 2016 si prevede una crescita dello 0,3% e 0,2% in più (2% verso 1,7% e 1,8%). La pressione fiscale mostra una diminuzione prevista di 0,3 punti percentuali (dal 43,6%). Sul rapporto deficit/Pil invece si passa dal -2,3% della Nota di Aggiornamento al DEF al -2,5% per il 2014 della *LS*⁴ (contro il -1,8% del DEF di Monti). Lo afferma quindi lo stesso governo: la *LS* stabilizza l'austerità e con essa la depressione⁵. L'Istat peraltro ad inizio novembre ha fornito le sue ultime previsioni per il 2013 e 2014: tenendo conto sia degli interventi assunti con la "manovrina" di ottobre, sia di quanto previsto nella proposta *LS*, quantifica una crescita reale del Pil dello 0,7% per il 2014, quindi sotto di 0,3 punti percentuali rispetto alle previsioni governative⁶.

Avrebbe dovuto essere invece una *LS* che molti chiedevano finalizzata a far uscire il paese dalla depressione, rilanciarlo verso la ripresa e la crescita. La riduzione del cuneo fiscale a carico dei lavoratori e delle imprese era attesa come lo strumento cardine per rilanciare da un lato la domanda interna e dall'altro ridare un poco di competitività di prezzo alle imprese riducendone i costi di

³ 1,1% secondo il Ministro Saccomanni nella illustrazione della *LS* al Senato e nel testo inviato poi alla Commissione Europea.

⁴ 0,2 in più di deficit, che implica 3 miliardi di maggiore spesa.

⁵ Stefano Fassina (2013), vice-ministro dell'economia e delle finanze, su *L'Huffington Post* prendeva subito le distanze dalla *LS* e dai tagli alla spesa pubblica e rilanciava la necessità di cambiare il contesto europeo che guida le politiche di austerità, ma non sembrava accorgersi che quel contesto è condiviso da Letta e dal suo ministro dell'economia e finanza, Fabrizio Saccomanni.

⁶ Tale crescita sarebbe sostenuta dalla domanda interna (0,5% - di cui 0,1% per le scorte -, trainata dalla componente investimenti, e frenata dalla componente pubblica) e da una debole ripresa di quella estera netta (0,2%) (Istat, 2013). Il tasso di disoccupazione è previsto in aumento ulteriore nel 2014 (12,4%, previsione 12,1% nel 2013), mentre le retribuzioni lorde crescerebbero (1,4%), meno dell'inflazione (1,5% per il deflatore del Pil, 1,6% per quello dei consumi delle famiglie residenti). Da notare anche una crescita modesta del Pil nell'area euro (1%), contro un 2,7% per gli Stati Uniti. In tale quadro pesa molto però l'incertezza, economica e politica, che rileva l'Istat potrebbe comportare un significativo peggioramento delle previsioni per l'Italia. Le previsioni Istat sono analoghe a quelle ultime disponibili di BdI, FMI, CE, e Confindustria, tutte elaborate prima della *LS*.

produzione. Ricordiamo che il cuneo è stimato per l'Italia pari al 47,6% contro una media europea del 40,2% ed una media paesi Oecd del 35,2% (fonte Oecd, dati 2011⁷).

Per non ripercorrere errori fatti nel recente passato (governo Prodi, 2007), era stato suggerito da più parti (Boeri, Pisauo, 2013; Pini (2013b) una riduzione del cuneo fiscale consistente per il primo anno in modo da esercitare effetti positivi immediati, proprio perché una diluizione della riduzione del cuneo nel tempo, tre anni, rischierebbe di avere effetti quasi nulli su domanda e competitività.

Infatti è stata richiamata l'esperienza negativa emersa dal provvedimento del governo Prodi nel 2007: riduzione modesta e diluita, effetti nulli sull'economia. Il governo Prodi prevedeva una riduzione di 5 punti percentuali del cuneo fiscale, con manovra triennale, e con un intervento di 2,5 miliardi nel primo anno. Il provvedimento era stato finanziato soprattutto con tagli lineari della spesa degli enti locali, che poi produsse quasi immediatamente un aumento delle addizionali ed imposte locali. Banca d'Italia (2008, p.145) stimava che il provvedimento avesse ridotto il cuneo fiscale per un lavoratore con un reddito medio tra lo 0,3 e lo 0,7 punti percentuali, a seconda del comune di residenza⁸.

Ciò che il governo Letta ha prodotto è stato proprio questa diluizione, oltre che una dimensione contenuta della riduzione. In tre anni una diminuzione del cuneo fiscale di 10,6 miliardi, di cui 5 a vantaggio dei lavoratori e 5,6 a vantaggio delle imprese. Il *timing* è il seguente: solo 2,5 miliardi per il 2014, e gli altri per il 2015 e 2016⁹.

L'intervento complessivo della *LS* è di 27,3 miliardi di spese nel triennio, di cui 11,6 miliardi nel 2014. Quindi l'operazione sul cuneo pesa poco più di 1/3 nel triennio e meno di 1/4 nel 2014. Nel complesso la pressione fiscale su lavoratori ed imprese dovrebbe ridursi di 1 solo punto percentuale nel triennio, dal 44,3 al 43,3. Si va ad agire su Irpef, Irap, contributi sociali pagati da lavoratori e imprese.

Il modello di riduzione del cuneo fiscale non sembra quindi diverso da quello passato del 2007, preferendo un intervento molto *soft* piuttosto che uno *hard*, con debolissimi effetti espansivi.

Sono state diffuse diverse stime circa l'impatto della riduzione del cuneo sulla busta paga di un lavoratore dipendente (ad esempio Cgia Mestre (2013) e Redazione *Lavoce.info* (2013)). Alcune sono state contestate; lo stesso Letta le ha definite "fantasiose". Ma è il governo che nella

⁷ L'Italia si colloca al sesto posto su 33 paesi considerati dall'Oecd (2012).

⁸ "È diminuito nel 2007 il cuneo fiscale sul lavoro, calcolato utilizzando le aliquote di competenza dell'anno (relative all'IRAP, ai contributi sociali, all'Irpef e alle addizionali comunali e regionali) e con riferimento a un lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio della contabilità nazionale. L'entità della flessione, a seconda del comune di residenza, è compresa per la quasi totalità dei comuni tra 0,3 e 0,7 punti percentuali del costo del lavoro per un lavoratore senza carichi familiari" (Banca d'Italia, 2008, p.145).

⁹ Nel 2014 1,5 miliardi per riduzione Irpef, per le fasce di reddito medio basse (da definire in Parlamento), che salgono a 1,7 e 1,8 nel biennio successivo; 40 milioni per riduzione Irap (biennio successivo 110 e 200 milioni); 1 miliardo per riduzione contributi sociali a carico delle imprese, che sale a 1,1 e 1,2 nel 2015 e 2016, con sgravi Irap per i nuovi assunti. In Parlamento, è emersa la proposta di riduzione dei premi e contributi Inail a carico delle imprese, per un importo di 3,3 miliardi nel triennio, da realizzarsi mediante decreto legge ma da prevedersi già nella *LS*.

presentazione della legge ha scritto: “Ad esempio, i lavoratori che percepiscono un reddito lordo annuo tra i 15.001 ed i 20.000 € registreranno un sollievo fiscale pari ad un risparmio di 152 euro” (*Legge di Stabilità. Presentazione: www.governo.it*), cifra che divisa per dodici fa 12,7 € mensili. Per livelli di retribuzione inferiori o superiori a questi, il “sollievo” si riduce sino ad azzerarsi¹⁰. Si dovrebbe contare anche il taglio di 500 milioni di € alle detrazioni fiscali che interesserà tutti i dipendenti, non solo quelli agevolati dalla riduzione del cuneo, che quindi avranno un “sollievo” inferiore ai 12,7 € ed anche chi dipendente non è. Per cui vi saranno anche lavoratori dipendenti e non che registreranno una perdita netta nel loro reddito disponibile. Tutti poi sono a rischio del *fiscal drag*, che come è noto per effetto dell’inflazione rischia di penalizzare coloro che si trovano con redditi imponibili al margine delle aliquote, a cui si possono aggiungere coloro che sono interessati dagli effetti marginali di riduzione del cuneo fiscale.

Al fine di rispettare i vincoli europei, le risorse reperite sono 24,6 miliardi di cui 8,6 nel 2014¹¹. Per il 2014 quindi il saldo netto delle azioni previste è pari a 3 miliardi di € che consentiranno di soddisfare l’Europa per il vincolo deficit/PIL sotto il 3%. Gran parte delle risorse derivano da tagli alla spesa pubblica, 16,1 miliardi nel triennio, 3,5 nel 2014, non considerando gli effetti previsti dalle dismissioni immobiliari (1,5 miliardi previsti nel triennio, 1,4 nel 2014). Solo 3,8 sono i miliardi previsti da interventi impositivi sulle attività finanziarie (aumento dell’imposta di bollo) Occorre inoltre considerare gli interventi (maggiori entrate) sulle imposizioni locali, rimodulando le imposte passate, quelle esistenti e quelle abolite quali l’Imu sulla abitazione principale, introducendo la *Service Tax* (Trise¹²), con spostamento di parte (25%) dell’imposizione dai proprietari agli inquilini, lasciando alle amministrazioni decentrate maggiori flessibilità nella fissazione delle imposte al fine di recuperare maggior gettito per far fronte a tagli previsti ed erogare servizi essenziali, quindi intervenendo anche sulle addizionali Irpef comunali.

L’intervento sul cuneo avrà quindi effetti piuttosto contenuti sul reddito disponibile delle famiglie con lavoratori dipendenti, e quindi sulla domanda interna. A ciò si aggiunge che l’impatto deve essere valutato tenendo anche presente altri provvedimenti inclusi nella *LS* con effetti negativi sul reddito da lavoro disponibile, quali le riduzioni delle detrazioni e deduzioni fiscali sulle spese

¹⁰ Nella discussione in Parlamento, si è proposto di porre una soglia oltre la quale la riduzione del cuneo a favore dei lavoratori non si applica, 35.000 € lordi annuali invece dei 55.000 € previsti inizialmente, liberando risorse per le fasce basse, aumentando di circa 100 € il “sollievo” fiscale annuale.

¹¹ Non vi è dubbio che alcune azioni per recuperare le risorse hanno una efficacia alquanto incerta e dubbia. Ad esempio quelle indicate come “dismissioni, rivalutazione cespiti e partecipazioni, trattamento perdite” che da sole devono coprire ben 3,2 miliardi per il 2014, a cui si potrebbero aggiungere alcune voci dei 1,9 miliardi previsti per “interventi fiscali” 2014. La previsione di recupero risorse dal rientro dei capitali è alquanto nebulosa. Sospettare è male, ma spesso si indovina: si pensa forse ad un ennesimo condono targato simil-modello Oecd ma poi nei fatti *faked*?

¹² Tari (smaltimento rifiuti) più Tasi (servizi indivisibili) più Imu (patrimoniale sugli immobili), che inglobano Tarsu, Tares, ed ex Imu. Nella versione della *LS* in approvazione la Trise diventa la Iuc, Imposta Unica Comunale, che ingloba le tre imposte comunali, i cui dettagli sono tutti da verificare ma che esenta di nuovo la prima abitazione dall’imposizione patrimoniale sugli immobili, fatta eccezione per quelle di lusso, e prevede sgravi per la quota relativa alla Tari.

sostenute dal nucleo familiare e gli esiti fiscali delle novità sull'imposizione locale a seguito delle rimodulazioni delle tasse locali e degli interventi affatto da escludere sulle addizionali regionali e comunali.

La domanda interna rischia quindi di venire assai poco stimolata dalla operazione sul cuneo. Inoltre, dobbiamo considerare gli effetti recessivi prodotti dagli interventi sul contenimento delle spese della pubblica amministrazione. Benché siano previsti interventi a sostegno degli investimenti in capitale (tra cui completamento o manutenzione rete ferroviaria, autostradale, ecc.), od il rinnovo dell'*ecobonus* fiscale, od ancora l'alleggerimento dei vincoli di spesa per gli enti locali virtuosi, il complesso della spesa si riduce con effetti evidentemente deflazionistici sulla componente pubblica della domanda interna. I dipendenti della pubblica amministrazione continueranno inoltre ad essere penalizzati dall'ennesimo rinnovo del blocco della contrattazione nel settore, e dalla cancellazione della indennità di vacanza contrattuale per il biennio 2013-2014, quindi le loro retribuzioni rimarranno ferme per il quinto anno consecutivo¹³.

L'obiettivo vero della *LS* non è la crescita, ma il rispetto dei vincoli di deficit strutturale previsti nel *Patto di Stabilità e Crescita*, come afferma il documento di sintesi: "La manovra consente di raggiungere l'obiettivo di indebitamento netto indicato nella Nota di aggiornamento del DEF. Il disavanzo nel 2014 risulterà pari al 2,5% del PIL, per effetto di misure di sostegno all'economia pari allo 0,2 per cento del prodotto. La *LS* include inoltre una norma che definisce interventi strutturali dell'ordine di 3 miliardi l'anno nel triennio 2015-17 al fine di raggiungere il saldo programmato per il 2015, 2016 e 2017 (rispettivamente 1,6%, 0,8% e 0,1% del PIL)" (*Legge di Stabilità. Sintesi: www.governo.it*).

Anche a seguito di questi vincoli di austerità, con la depressione ed il *double e triple dip* in ambito europeo, il nostro paese ha perso 7 punti percentuali di reddito prodotto dal 2008, ed altri 2 circa ne perderà quest'anno, per un totale di 9 punti percentuali¹⁴. La disoccupazione è pari a 6 milioni di persone, conteggiando anche chi è fuori dal mercato del lavoro perché scoraggiato e senza speranza di trovarlo. Ciononostante il governo Letta, in continuità piena con il governo Monti, rimane "fedele alla linea": contenimento della spesa pubblica, regressività nella imposizione fiscale, azioni per la crescita scarse e poco efficaci.

¹³ Ricordiamo inoltre che dovranno essere reperite le risorse necessarie (2,4 miliardi) per l'abolizione della seconda rata dell'Imu 2013, a cui si aggiunge il "buco" per il mancato gettito dell'accordo fiscale sulle imposte non versate dalle società di gestione dei giochi d'azzardo che serviva per coprire parte dell'abolizione della prima rata Imu 2013.

¹⁴ Banca d'Italia (2013) prevede un -1,9% di crescita del Pil nel 2013, peggiorando ancora le previsioni del governo, con crollo domanda interna, investimenti fissi, importazioni, tenuta delle esportazioni, con un peggioramento del tasso di occupazione (sotto il 56%), di disoccupazione (sopra il 12%) e del tasso di attività (al limite del 63%).

2. Alcune proposte di modifica in itinere

Occorre quindi che il Parlamento modifichi profondamente l'attuale proposta di *LS*, sia nei saldi sia nella composizione delle spese e delle risorse. Qui proponiamo alcune direzioni su cui le forze politiche potrebbero muoversi.

Anzitutto, la crisi è così grave che occorre un intervento forte del soggetto pubblico nel 2014 e non la diluizione nel triennio rinviando gli interventi agli ultimi due anni. Un rapporto deficit/Pil del 2,5% nel 2014 non è accettabile: occorre avvicinarsi al 3% e questo vuol dire mettere in campo altri 8 miliardi nelle spese (Boeri, Garibaldi, 2013). Si dirà che quel 2,5% serve perché è richiesto dal Patto di stabilità “rafforzato” che impone all'Italia di ridurre il debito su Pil al 60% in venti anni con manovre draconiane sul bilancio pubblico per realizzare vari miliardi di risparmi all'anno per la riduzione del debito. Il percorso tracciato dalla Commissione con il *Fiscal Compact* quando il rapporto debito/Pil italiano era al 120% nel 2011 prevedeva di raggiungere l'obiettivo del 60% entro il 2035, al ritmo di 1/20 per anno, ovvero 3 punti percentuali all'anno, circa 40-50 miliardi l'anno¹⁵. Con il bilancio in pareggio richiesto dal *Fiscal Compact* ogni anno, il valore del debito rimane costante, ed il rapporto debito/Pil si riduce di 3 punti percentuali l'anno se il Pil nominale cresce al 3% l'anno (crescita reale più inflazione). Con crescite minori occorrono manovre restrittive sul bilancio pubblico. Con una inflazione dell'2%, *target* passato (2012) della Banca Centrale Europea, ciò implica una crescita annua reale dell'1%, ben superiore a quella media fatta registrare dall'Italia negli anni dell'euro (2000-2012: +0,4%). Con una inflazione all'1%, come l'attuale nell'Eurozona, la crescita reale deve raddoppiare al 2%. Con queste cifre, manovre di bilancio restrittive sono inevitabili, con effetti recessivi evidenti sulla crescita di reddito e occupazione. Ma sappiamo che il rapporto debito/Pil è già sopra il 130% nel 2013, ed previsto in crescita nel 2014 verso il 135%. Se per gli effetti della prolungata depressione, si arrivasse al 140%, la distanza dall'obiettivo del 60% si allontanerebbe di altri 20 punti percentuali, e richiederebbe per 20 anni riduzioni del rapporto debito/Pil di 4 punti percentuali annui, e quindi con crescite del Pil nominale sempre del 3% (reale più inflazione), sarebbero necessarie manovre restrittive dell'1% ogni anno per 20 anni. Pensiamo cosa sarebbe necessario qualora la crescita del Pil fosse inferiore, ad esempio al un tasso dimezzato del periodo 2000-2012, circa lo 0,5% annuo. In tal caso, a meno di non prospettare un tasso d'inflazione fuori target (2,5% annuo), le misure restrittive sul bilancio pubblico diverrebbero draconiane: con una inflazione all'1% ed una crescita reale dello 0,5%,

¹⁵ Nel luglio 2012 il Parlamento italiano ha approvato il *Fiscal Compact*, che prevede tale percorso, ratifica il trattato europeo, ed introduce nella nostra Costituzione il vincolo di bilancio in pareggio, aggiustato per le fluttuazioni cicliche. Il *Fiscal Compact* è in vigore dal 1 gennaio 2013. A ciò si aggiunge l'obbligo di concorrere al fondo salva-stati (ESM), istituito nel 2011 ed attivo dal luglio 2012, con 125 miliardi di € totali a garanzia (il 17,9% del fondo totale di 700 miliardi), di cui 54 già versati, come affermato da Letta al Congresso della SPD a Lipsia il 14 novembre 2013 (Da Rold, 2013).

sarebbero richiesti interventi correttivi di bilancio nell'ordine del 2,5% annuo. Ma neppure ciò sarebbe sufficiente, perché misure di tal genere frenerebbero (ridurrebbero in verità) il reddito così tanto che ogni obiettivo di riduzione del rapporto debito/Pil diverrà irraggiungibile. È evidente che questo percorso va rivisto perché l'economia non è in grado di sostenerlo, comporterebbe 20 anni di continua depressione, per cui occorre rinegoziare in Europa i tempi di rientro dal debito. Non vi sono alternative, quei vincoli non sono praticabili¹⁶. D'altra parte, il vincolo del 60% debito/Pil origina dal valore medio che questo aveva per i paesi candidati ad entrare nell'euro all'inizio degli anni novanta, ed il 3% deficit/Pil deriva algebricamente dal mantenimento di tale soglia nel lungo periodo ipotizzando una crescita del reddito nominale del 5,26% annuale, di cui 2% circa di inflazione (una sorta di *target* futuro atteso della BCE) e 3% circa di crescita del reddito reale, che corrispondeva all'incirca al tasso medio sperimentato dalle economie europee candidate all'euro negli anni pre-euro. Oggi, il rapporto debito/Pil è circa il 90% nell'eurozona, mentre la crescita del Pil si è più che dimezzata negli anni dell'euro (2000-2012: 1,26% annuo) e dal 2008 è pressoché scomparsa (2008-2012: -0,24% annuo). È noto come non vi sia alcuna spiegazione economica, teorica od empirica, che possa ragionevolmente giustificare *ex-ante* una determinata soglia di sostenibilità del rapporto debito/Pil per un sistema economico, e quindi del rapporto deficit/Pil¹⁷.

Sul terreno delle risorse da reperire si propongono almeno sei aree su cui intervenire.

- 1) La manovra sul cuneo deve rappresentare una svolta per riequilibrare il peso della tassazione che frena oggi la produzione del reddito, il lavoro e l'impresa, e che invece privilegia le attività finanziarie, tassate con aliquote più che dimezzate rispetto al reddito d'impresa e da lavoro. Quindi occorre accompagnare la manovra sul cuneo con un intervento significativo di innalzamento immediato dal 20% al 22% e che porti poi questa aliquota nel triennio al ben più alto livello esistente in Europa (25-30%). Questo intervento consentirebbe di acquisire ulteriori risorse economiche per obiettivi di crescita, almeno 2,5 miliardi nel primo anno e tendente a 10 nel triennio. L'aumento delle imposte di bollo (dall'1,5‰ al 2‰) sulle comunicazioni relative ai prodotti finanziari fa recuperare risorse irrisorie, come insufficiente sarebbe l'aumento

¹⁶ In una recente nota Marattin (2013), ha simulato gli effetti di breve periodo, dal 2014 al 2017, per quattro distinti scenari, avendo come riferimento il DEF del settembre 2013. Egli conclude quanto segue: "Proprio per questo non può certo essere all'ordine del giorno un "rilassamento" aprioristico dei criteri di Maastricht. *Quello su cui però possiamo discutere, tuttavia, è se sia ancora così saggio considerare quei due numeri (3% e 60%) come messaggi consegnati da Dio sul Monte Sinai (e pertanto non questionabili) e non invece per quello che sono: vincoli derivati matematicamente da scenari macroeconomici che non esistono più da almeno dieci anni e che difficilmente potranno tornare.* La vera sfida tuttavia, specialmente per Paesi con serissimi problemi di finanza pubblica come il nostro, è trovare il modo di conciliare questa consapevolezza con l'esigenza di evitare un tragico "tana libera tutti" e disegnare invece un nuovo (e credibile) sistema di vincoli di politica fiscale." (*corsivo nostro*).

¹⁷ Si vedano per tutti Pasinetti (1997a, 1997b, 2000, 2008) (materiali di base della tavola rotonda su "Debito pubblico e politiche di crescita in Italia", 52° Conferenza Nazionale SIE, Roma, ottobre 2011: <http://www.siecon.org/online/anvur-cepr-cun-documenti/forum/debito-pubblico-e-politiche-di-crescita-in-italia/>).

dell'imposta sulle attività finanziarie detenute all'estero (anche in tal caso dall'1,5‰ al 2‰, modificando l'Ivase introdotta dal governo Monti). Gli interventi previsti in *LS* che costituiscono un ulteriore aiuto al sistema bancario ed assicurativo, detrazioni fiscali per oltre 1 miliardo di euro, non possono invece essere confermati. recuperando così altre risorse ai fini della crescita.

- 2) Al contempo occorre intervenire sulla implementazione delle tasse ambientali. L'Italia è fanalino di coda in ambito internazionale, ed in ambito europeo ha peggiorato la sua posizione relativa. L'introduzione di tassazioni su CO₂ (*carbon tax* su settori non coperti da certificati di emissione), su emissioni regionali e locali, sui rifiuti in discarica, su risorse naturali (oneri di estrazione, escavazione, ecc.), potrebbero far recuperare risorse per almeno 5-10 miliardi di € nel triennio¹⁸.
- 3) Sui patrimoni, ulteriori risorse possono essere tratte da una rimodulazione della imposizione fiscale che invece di distribuire l'onere tra proprietari ed affittuari ed introdurre una *Service Tax* "pasticciata", distingua con nettezza imposte sul patrimonio edilizio, da quelle necessarie alla erogazione dei servizi locali, queste sì distribuite sugli utenti. L'imposta patrimoniale sugli immobili deve prevedere franchigie per le abitazioni principali con valori catastali bassi, ed aliquote progressive per gli altri immobili, e per le seconde e terze case, ed oltre. Queste risorse consentirebbero di alleggerire ulteriormente i vincoli imposti dal patto di stabilità locale per le amministrazioni virtuose.
- 4) Sulla riforma della pubblica amministrazione, non è possibile che si prosegua ai fini di mero risparmio con il metodo dei blocchi alla contrattazione, del turn-over e dei tagli lineari ai bilanci centrali e decentrati. Occorre certo ridurre costi ed inefficienze della PA, e realizzare una efficace *spending review* di cui molto si discetta ma poco si pratica, che incida anche sulla normativa a fini di semplificazione. Occorre selezionare e tagliare le spese improduttive, ad iniziare dalle procedure che favoriscono una esternalizzazione dei servizi erogati che aggravano i costi senza accrescere la qualità dei servizi. L'efficienza della PA deve essere una delle priorità della legge triennale, perché non è consentito che essa freni le iniziative di crescita, mentre le dovrebbe supportare. Ad essa deve concorrere anche un sistematico e convinto intervento di coordinamento, ammodernamento, semplificazione, dialogo e trasparenza nella PA.
- 5) Una riduzione delle spese non può prescindere da interventi di contenimento radicale degli impegni per gli armamenti di difesa, in campo sia aeronautico che della marina, con l'azzeramento di impegni su cui il Parlamento italiano si è peraltro già espresso chiedendone una sospensione e revisione. Altre risorse, almeno 5 miliardi, possono così essere liberate nel triennio e destinate alla crescita.

¹⁸ Si rimanda ai dettagli di uno studio European Environment Agency (2011).

6) Infine, invece delle limitazioni con soglie differenti, alle rivalutazioni all'inflazione delle pensioni sino a circa 3.000 € lordi mensili, si dovrebbe intervenire con molto maggior vigore sulle pensioni molto elevate, che invece vengono colpite in modo irrisorio recuperando solo 61 milioni di € nel triennio.

Sul terreno delle spese sono quattro le possibili aree da privilegiare.

- 1) La riduzione del cuneo fiscale deve essere più significativa già dal primo anno, 2014, per cui parte delle risorse devono essere anticipate rispetto a quanto previsto nella proposta attuale, almeno il doppio di quanto previsto ora. Occorre inoltre che la riduzione sia tale da esercitare il maggior effetto positivo sui consumi e sulla domanda interna, e quindi deve privilegiare la crescita delle retribuzioni delle fasce di reddito più basse, che hanno propensioni al consumo più elevate, concentrando su di esse le risorse disponibili. Per le imprese, ad iniziare dalle riduzioni dell'Irap si dovrebbe procedere premiando le imprese che realizzano innovazione, come oltre verrà indicato.
- 2) Per favorire l'uscita dalla depressione e la crescita, vi sono politiche urgenti da adottare nel campo energetico, dei trasporti locali, della logistica, dell'assetto idrogeologico, della sicurezza ambientale. In questi ambiti occorrono piani strategici pluriennali da cui una *LS* triennale non può prescindere.
- 3) Al fine di difendere e consolidare il patrimonio manifatturiero e industriale italiano ed intervenire sulle crescenti divergenze tra aree territoriali, occorre puntare sulla innovazione e l'istruzione. In questo ambito la *LS* proposta è gravemente assente. Occorrono più risorse per scuola ed università, formazione professionale e per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e dell'impresa. Le imprese devono essere indotte ad intraprendere più investimenti in innovazione tecnologica, di prodotto e nella qualità e certificazione, nell'economia digitale e nell'economia verde¹⁹, nell'organizzazione del lavoro orientata alle *best practices* lavorative. A tal fine un piano di sostegno economico alle imprese virtuose, traendo esempio anche dai molteplici modelli praticati all'estero, deve essere avviato dall'operatore pubblico coinvolgendo le amministrazioni decentrate, regioni anzitutto. Queste azioni non possono essere slegate a quelle di riduzione del cuneo fiscale, le quali non dovrebbero essere realizzate in modo generalizzato, premiando tutte le imprese in modo identico.
- 4) Infine, per affrontare le crescenti diseguaglianze e la crescita delle situazioni di povertà od ai margini di questa, un intervento sul reddito minimo garantito deve essere avviato nel triennio, a fini sperimentali fin dal primo anno. Vi sono in Parlamento vari progetti di legge, presentati da

¹⁹ Non è sufficiente di certo il rinnovo annuale dell'*ecobonus* fiscale per il 2014, con sgravi fiscali che si riducono nel 2015 e nel 2016, mentre servono interventi di sostegno strutturali.

PD, Sel, M5S, e varie campagne di associazioni che da anni si muovono in tale direzione (Gnesutta, 2013, a cura di). In Europa, numerosi paesi hanno introdotto legislazioni di garanzia di reddito, muovendosi lungo le *Raccomandazioni* del Parlamento Europeo (European Parliament, 2011). Componenti del governo sembrano aver mostrato sensibilità rispetto a tale tema, annunciando iniziative in tal senso, che dovrebbero essere incorporate nella *LS*. L'ipotesi avanzata di 40 milioni di € annui nel triennio, finanziata da un prelievo sulle "pensioni d'oro", sarebbe un segnale, benché utile, di segno "minimalista" (Stirati, 2013).

3. Arriva la quasi bocciatura dall'Europa, ed il governo corre ai ripari

Il 15 novembre la Commissione Europea ha sostanzialmente, anche se non formalmente, bocciato la *LS* proposta dal governo Letta²⁰. Semaforo *arancione* dalla Commissione.

Olli Rehn ha dichiarato: "Dobbiamo fare il nostro lavoro, ossia assicurare che l'Italia faccia quello che predica e porti le sue finanze pubbliche su un percorso sostenibile" (Rehn, 15 nov 2015). Il governo ha accusato il colpo e le prime dichiarazioni sono state di sorpresa e negative, contro la politica miope dell'Europa perché "[...] di troppo rigore questa Europa finirà per morire" (Letta, 15 nov. 2013), oppure "Ai tedeschi ho detto 'guardate che avete voi il futuro dell'Europa sulle spalle'. Ma gli ho anche detto che se restano forti da soli, resteranno così per poco e resteranno in un deserto" (Letta, 15 nov. 2013), ed ancora "Sarebbe ora che la Commissione facesse un po' di autocritica. Se diamo retta all'Europa l'anno prossimo ci ritroviamo con ancora meno" (Fassina, 15 nov. 2013), per chiudere con *vis polemica*: "Non ci voleva Sherlock Holmes per scoprire che debito aumentava" (Saccomanni, 15 nov. 2013)²¹.

Poi è stato aggiustato il tiro da entrambe le parti. La Commissione tesa ad affermare che nessun paese deve elaborare una nuova proposta, semmai fornire indicazioni di interventi specifici sulle criticità segnalate; il governo italiano ha chiarito che altri interventi sono in programma per ridurre il debito e favorire la crescita del reddito, e che si impegna a tradurre i programmi in azioni concrete

²⁰ Scrive la Commissione: "For five countries (Spain, Italy, Luxembourg, Malta, Finland), the draft budgetary plans pose a risk of non-compliance. For Spain and Malta, the plans contain risks as regards compliance to the EDP recommendations. For Italy there is a risk that on current plans the debt reduction rule would be breached in 2014. For Luxembourg and Finland there is a risk of significant deviation from the adjustment path towards the medium-term budgetary objective. The Commission invites the authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2014 budget will be fully compliant with the SGP and notably to address the risks identified in the assessment" (European Commission, 2013a, p.2).

²¹ Ancora il 22 novembre 2013 Letta affermava: "Sul fronte europeo siamo tirati da alcuni *ayatollah* del rigore per i quali non sembra mai abbastanza, e sul fronte italiano siamo tirati dai troppi che pensano che basta semplicemente mettersi a fare debito e deficit, e dare soldi, pensando così che il nostro debito ce la farà. È la direzione sbagliata: la stagione del solo rigore va lasciata alle spalle, ma la crescita deve essere basata su conti in ordine, sulla solidità dei conti".

entro le scadenze previste, senza che comunque sia necessario modificare i saldi della *LS* inviata al Parlamento italiano ed alla Commissione Europea²².

Ma quali erano i rilievi della Commissione? Sostanzialmente tre.

Le previsioni di crescita del reddito per il 2014 contenute nella *LS* sono troppo ottimistiche: non una crescita dell'1,1% bensì dello 0,7%, come prevede la Commissione e peraltro anche l'Istat. Questo porta a prevedere un rapporto deficit/Pil superiore al 2,5%, tendenzialmente oltre il 2,7%, verso il 2,9%, differenza che misura dai 3 ai 6 miliardi di €

In secondo luogo, rimangono in sospeso per il 2013 coperture certe a provvedimenti già attuati ed a provvedimenti annunciati come certi, i quali rischiano di accrescere pericolosamente il rapporto deficit/Pil sino a superare la fatidica soglia del 3%, invece di collocarsi al 2,9% come previsto dal governo con la "manovrina" di ottobre 2013. Il riferimento specifico è anche all'abolizione dell'Imu sulla prima casa, prima e seconda rata, che peraltro la Commissione stessa aveva sconsigliato di realizzare. In aggiunta, mentre si valutano positivamente gli impegni di riduzione del cuneo fiscale, in direzione di un sistema fiscale più efficiente, timori vengono avanzati sull'introduzione di nuove forme di tassazione locale, con ricavi incerti e rischi di iniquità perequativa del sistema fiscale.

In terzo luogo, e questo è il pezzo forte, tutto ciò si inserisce in un contesto di bilancio che non garantisce affatto il consolidamento fiscale, ovvero il percorso di rientro dal debito, da oltre il 130% attuale al 60% entro venti anni come previsto dal *Fiscal Compact*. Il vero nodo è quindi il rientro dal debito ad un ritmo di più di 3 punti percentuali all'anno, ed il contenimento del deficit ben al di sotto del 3% è lo strumento che lo consente secondo la Commissione, realizzando avanzi primari (al netto quindi degli interessi sul debito) significativi. La regola di rientro dal debito, in queste condizioni di crisi economica prolungata, non appare sostenibile, abbasserebbe ulteriormente il Pil accrescendo il rapporto deficit/Pil e comporterebbe - se applicata rigidamente - l'apertura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, procedura da cui l'Italia è appena uscita nel luglio 2013; pochissimi paesi potranno rispettare deficit così ridotti per portare il debito/Pil al 60% in venti anni, men che meno quelli con debiti elevati come il nostro. Per evitare ciò, la regola europea è aggiustata per i primi anni, consentendo uno scostamento dal pareggio di bilancio strutturale (aggiustato per il ciclo, il deficit consentito come obiettivo di medio termine è dell'0,5% del Pil, recepito dalla Costituzione italiana) previsto dal *Fiscal Compact*, e nel caso specifico dell'Italia è consentita una riduzione del rapporto deficit/Pil di 0,66 punti percentuali nel 2014 rispetto alla

²² Prima dell'incontro dell'Eurogruppo del 22 novembre 2013, il ministro Saccomanni ha dichiarato: "Spiegherò bene le misure che abbiamo preso negli ultimi giorni, dal 15 ottobre a oggi sono accadute molte cose come privatizzazioni, *spending review* e il progetto quote Bankitalia, che secondo noi rispondono a richieste Ue". Al termine dell'incontro, ha concluso: "Legge di Stabilità non cambia dopo i rilievi della Ue. È un ulteriore test che abbiamo passato nell'ambito di queste procedure più severe di coordinamento delle politiche fiscali".

soglia del 3%. Tuttavia, le previsioni della Commissione sono che la riduzione prevista dalla *LS* sia solo di 0,12 punti percentuali, e quindi mancano 0,54 punti percentuali di riduzione pari a circa 8 miliardi di €. Questo è l'ammontare dell'ulteriore taglio che la Commissione chiede di apportare per il 2014 alla *LS* varata dal governo Letta. Inoltre, cosa accade ai 3 miliardi di € in più che l'Italia confidava di poter disporre a seguito della chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivo, in virtù della mini *golden rule* sugli investimenti co-finanziati con risorse dell'EU introdotta nel luglio 2013²³? La Commissione non li conferma più, facendo evaporare la flessibilità attesa. Ciò in quanto il percorso di rientro dal debito nel 2014 non è soddisfacente, determinando anche ripercussioni negative sul grado di consolidamento fiscale negli anni successivi, 2015 e 2016. La Commissione è pronta a rivalutare tale decisione solo qualora l'Italia adotti provvedimenti per assicurare una riduzione del debito nel 2014.

La Commissione conclude come segue: “Overall, based on the autumn 2013 forecast, the Commission is of the opinion that there is a risk that the Draft Budgetary Plan for 2014 does not ensure compliance with the rules of the SGP. In particular, the Commission Forecast points to a risk that the Draft Budgetary Plan will not allow reducing the debt-to-GDP ratio in line with the debt reduction benchmark. The Commission is also of the opinion that Italy has made limited progress with regard to the structural part of the fiscal recommendations issued by the Council in the context of the European Semester. The Commission invites the authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2014 budget will be fully compliant with the SGP and notably to address the risks identified by the Commission in its assessment of the Draft Budgetary Plan. Moreover, it invites the authorities to accelerate progress towards implementation of the fiscal recommendations under the European Semester” (European Commission, 2013c, p.5)²⁴.

²³La regola prevede per i paesi virtuosi, fuori dalla procedura di infrazione per deficit eccessivo, l'esclusione temporanea di parte della spesa per investimenti pubblici dal computo del deficit di bilancio in periodi di recessione. Per l'Italia i margini di manovra attesi erano appunto 3 miliardi di € per il 2014. Si veda: “In this context, the Commission stated in its Communication on a «Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union», that it would «explore further ways within the preventive arm to accommodate investment programmes in the assessment of Stability and Convergence Programmes. Specifically, under certain conditions, non-recurrent, public investment programmes with a proven impact on sustainability of public finances could qualify for a temporary deviation from the medium-term budgetary objective or the adjustment path towards it.» Government investment in projects co-financed with the EU was given as an example of potentially eligible expenditure” (Rehn, 2013, p.1).

²⁴ A conclusione del documento tecnico, la Commissione osserva: “According to the analysis based on the Commission Autumn 2013 Forecast, there is a risk that the Draft Budgetary Plan will not allow reducing the debt-to-GDP ratio in line with the debt reduction benchmark in 2014. This would also exclude Italy from eligibility to the investment clause, implying a deviation from the required structural adjustment path towards the MTO in 2014, which, if repeated the following year, could be assessed to be significant and could put at risk compliance with the requirements of the preventive arm of the SGP” (European Commission, 2013b, p.10).

Mentre il Parlamento italiano lavora, scoprendo ogni giorno “perle”²⁵ contenute nella *LS* od annunciate con emendamenti governativi, e progettando interventi pronti ad essere rigettati dal governo soprattutto se tendono a modificare i saldi od accolti se modificano la composizione della manovra²⁶, il governo ha predisposto quindi le contro-obiezioni e le integrazioni da presentare in Europa. La risposta del governo si articola in 5 mosse, con una premessa. La premessa è che la *LS* non viene cambiata nei saldi, per cui nessuna ulteriore intervento sui saldi del bilancio pubblico e sul rapporto deficit/Pil come indicati nel documento. Le 5 mosse sono costituite da impegni e provvedimenti certi da assumere per il 2014 e biennio successivo, ed altri per il 2013: 1) *spending review* per il triennio 2014-2016, con risparmi di spesa indicati in 32 miliardi di € quantificati in 2 punti percentuali di Pil, con interventi immediati per almeno 1,5 miliardi di € allo studio per inizio 2014²⁷; 2) dismissioni/privatizzazioni dal 2014 al 2016 per un valore previsto di 10-12 miliardi di € di cui almeno 2 nel 2014, che riguardano quote di otto società a partecipazione pubblica, diretta o indiretta tramite Cassa Depositi e Prestiti: Eni, Fincantieri, Sace, CdP Reti (riguardante Snam, Metroweb, Terna), Tag (gestione tratto gasdotto russo), GrandiStazioni/CentoStazioni (FS), Enav, StMicroelectronics²⁸; 3) rivalutazione delle quote della Banca d’Italia in mano al sistema bancario: potrebbe portare a maggiori entrate per il 2014 di 1-1,5 miliardi di € 4) accordo con la Svizzera sulla tassazione dei capitali detenuti all'estero, con il quale si prevedono entrate significative per gli anni 2015-2016, ma per adesso non quantificabili; 5) copertura per 2,4 (o 2,9 tenendo conto delle addizionali Irpef aumentate da 600 comuni) miliardi di € necessari alla abolizione seconda rata Imu per il 2013, con maggiori entrate mediante anticipi al 2013 di tassazioni Ires e Irap su assicurazioni e banche e se necessario aumento delle accise sui carburanti (via clausola di salvaguardia); inoltre per recupero del mancato gettito a copertura della prima rata Imu previsto dalla sanatoria per i concessionari di giochi (500 milioni previsti, 200 incassati), aumento delle accise sui carburanti. L’insieme di queste misure sono volte a: a) sanare coperture incerte per il 2013, al fine di rimanere entro la soglia del 3% deficit/Pil nell’anno in corso; b) riservare almeno una quota di maggiori entrate nel triennio 2014-2016 per accrescere di un poco la riduzione del cuneo fiscale successivamente l’approvazione della *LS*; c) impiegare gran parte delle maggiori entrate per la

²⁵ L’elenco è sommario: vendita delle spiagge e coste a prezzi di concessione iper-scontati, edificabilità di aree circostanti nuovi impianti sportivi, finanziamenti ai policlinici privati, cancellazione degli incentivi economici per le aziende che adottano procedure per ridurre gli infortuni sul lavoro, tagli al fondo premiale per le Università, spese militari per la Marina e l’Aviazione, ecc.

²⁶ Una valutazione complessiva di tali cambiamenti potrà essere fatta solo a *LS* approvata in via definitiva.

²⁷ La *LS* stabilisce obiettivi di risparmio della spesa per il periodo 2015-2017: i risparmi di spesa sono di 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 e 11,3 miliardi a decorrere dal 2017, totale 23,2 miliardi di €. Nessun risparmio è previsto per il 2014. Il piano Cottarelli prevede questi come obiettivi minimi, e prevede invece interventi maggiori e anticipati.

²⁸ Sui rischi di incorrere facilmente negli errori passati delle “privatizzazioni senza liberalizzazioni” con l’obiettivo invece di “fare cassa senza un’ombra di politica industriale”, si veda Polo, Puglisi (2013).

riduzione del debito come richiesto dal percorso di consolidamento fiscale previsto dalla Commissione.

Con tutto ciò il governo Letta cerca di inviare un segnale nelle intenzioni forte alla Commissione Europea atto e garantire che l'Italia rispetterà i vincoli posti dai Trattati e loro modifiche recenti degli anni 2011-2012, quegli stessi vincoli che hanno bloccato l'Europa dopo la flebile ripresa del 2010 e che l'hanno gettata nella depressione di una durata, sinora, di 6 anni, dal 2008 al 2013²⁹. Non vi sono azioni particolari che il governo avanza per modificare nella direzione di crescita ed occupazione la *LS* proposta, la quale nei saldi rimane immutata, mentre nella composizione è oggetto di negoziazioni parlamentari il cui esito sarà tutto da verificare alla scadenza della approvazione finale dei due rami del Parlamento.

È così evidente che questi interventi hanno un unico scopo, quello di cercare di soddisfare i tecnocrati europei che richiedono il rispetto dei vincoli che sono stati imposti con i Trattati e le loro recenti revisioni, *Six Pack* e *Two Pack*. Diversamente da quanto sostenuto all'epoca della chiusura dalla procedura d'infrazione per deficit eccessivo nell'estate 2013, questa chiusura non ha sancito l'entrata dell'Italia nell'élite dei paesi virtuosi dell'Unione Europea, e neppure ha segnato la fine dell'austerità ed aperto margini per politiche fiscali espansive (Agenor, 2013). La verità è che dall'inizio della crisi l'Italia ha perso 9 punti percentuali di reddito, ha un tasso di disoccupazione ufficiale del 12%, una base produttiva ridimensionata dopo una perdita del 25% di produzione industriale. Nel frattempo, dopo anni di *austerità espansiva* e di *consolidamento fiscale* il rapporto debito/Pil italiano supererà la soglia del 130% a fine 2013 e si prevede una ulteriore crescita per il 2014 verso la soglia del 135%³⁰, quando nel 2010 era il 119% ed il 103,6% nell'ultimo anno prima della crisi, il 2007, quindi oggi 30 punti percentuali in più dal periodo pre-crisi.

4. L'Europa, il cuneo fiscale e la *trappola della stagnazione della produttività*

La *Legge di Stabilità* costituiva secondo vari osservatori una tappa fondamentale per la sopravvivenza del governo Letta, nella prospettiva della sua durata per tutto il tempo richiesto dalla Presidenza italiana del Consiglio Europeo sino alla fine del 2014, ed anche oltre. Dopo una estate nella quale i partiti che sostengono il governo delle larghe intese hanno trascorso il tempo a discutere per l'ennesima volta dell'Imu, l'unica patrimoniale esistente in Italia, e poi a far legiferare

²⁹ In un recente lavoro, apparso tra i paper della Commissione Europea, Jan in 't Veld (2013) ha argomentato che le politiche di consolidamento fiscale imposte ai vari paesi periferici quali Irlanda, Grecia, Francia, Italia, Portogallo, hanno provocato ulteriore recessione e perdite di reddito considerevoli, senza peraltro migliorare i debiti di questi paesi, anzi allargando la crisi a paesi che non erano tenuti ad attuare tali politiche.

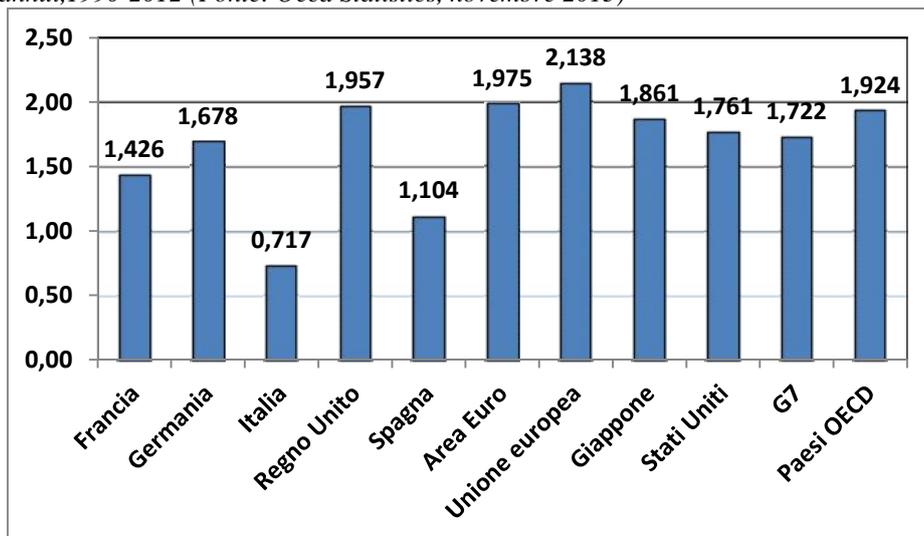
³⁰ Le stime Oecd (2013) sono 132,7% per il 2013, e 133,2% per il 2014, quelle della European Commission (2013d) sono 133% nel 2013 e 134% nel 2014.

il Parlamento per la sua abolizione, le parti sociali chiedevano un segnale forte per la crescita e l'occupazione, ad iniziare da una riduzione consistente del cuneo fiscale che deprime i salari ed anche la competitività delle imprese. La proposta governativa non riesce ad andare neppure in questa direzione, se non molto tiepidamente e con un certo tasso di incoerenza interna. I vincoli europei, da un lato, e la politica italiana, dall'altro, costringono a definire una *Legge di Stabilità* del tutto inadeguata, in continuità con le politiche del rigore e dell'austerità.

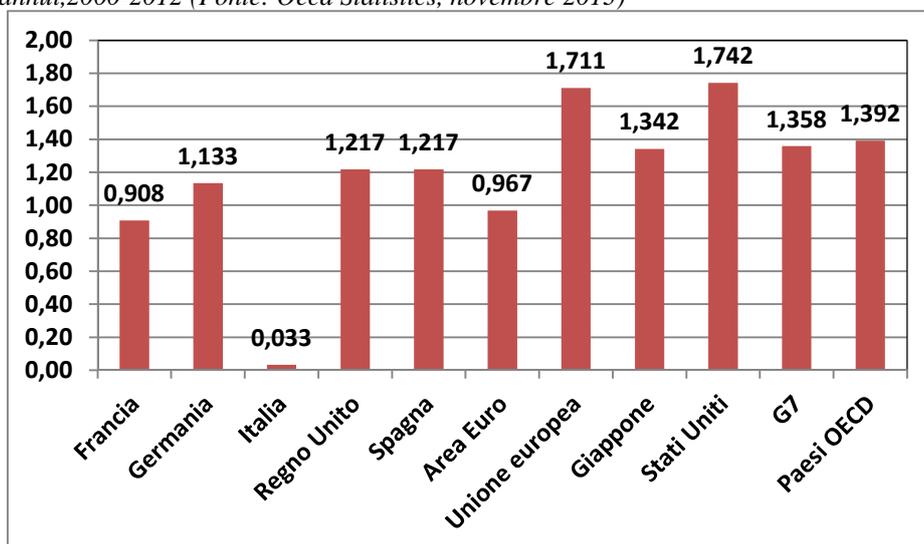
I vincoli europei che impongono il consolidamento fiscale dettati dai parametri soglia del 60% debito/Pil, del 3% deficit/Pil, del pareggio di bilancio strutturale corretto per il ciclo come obiettivo di medio termine, a meno dello 0,5%, non lasciano margini di manovra per le politiche fiscali anti-cicliche, proprio perché sono ottusamente costruiti per politiche pro-cicliche: in presenza di crisi i vincoli impongono l'austerità trasformando la crisi in depressione, in presenza di ripresa economica gli stessi vincoli sono tali da frenarla e riportare il sistema nella crisi, solo in presenza di forte crescita i vincoli diventano meno stringenti ed alleggeriscono la morsa su debito e deficit in rapporto alla crescita del reddito. In aggiunta, il percorso di consolidamento fiscale progettato per riportare il rapporto debito/Pil sotto il 60% impone una cura ai paesi che hanno rapporti giudicati eccessivamente elevati, oltre il 100%, così severi ed ottusi che il malato peggiora invece di guarire, ed il suo rapporto debito/Pil aumenta, anziché ridursi. Non solo quei parametri appaiono oggi artificiali anche perché costruiti in tempi nei quali la crescita era nell'ordine del 3% annuo, ed il rapporto debito/Pil si aggirava proprio attorno al 60% (media dei paesi candidati all'euro negli anni novanta), ma perché il consolidamento fiscale impone oggi un rientro dal debito in venti anni che non lascia spazio per alcuna politica di crescita di reddito ed occupazione, e genera solo depressione nei paesi che la devono praticare, i paesi periferici, diffondendola nei paesi che non sono tenuti ad applicarla, i paesi virtuosi. Solo abbandonando tali vincoli e tale percorso di consolidamento, la politica fiscale può riacquistare alcuni gradi di manovra, da impiegarsi per la crescita e l'occupazione e da cui far discendere condizioni e tempi di rientro dal debito.

Tuttavia la situazione italiana presenta una sua specificità negativa, che colloca il nostro paese in una posizione ad alta criticità rispetto a quelle di altri paesi dell'area Euro, dell'Unione Europea, e di tutti o quasi tutti i paesi industriali dell'area Oecd. La crescita della produttività del lavoro è prossima allo zero dall'inizio degli anni 2000, negativa negli anni della crisi 2008-2012, comunque stagnante dal 1990 rispetto agli altri paesi, e ciò costituisce un fattore di pressione verso il basso sia sulle retribuzioni che sulla competitività delle imprese (grafici 1-3). La relazione tra dinamica della produttività del lavoro e crescita del reddito negli anni dell'euro per i singoli paesi industriali è evidente nella fig.1 che segue, ripresa da un recente studio realizzato dall'Istat.

Graf.1 – Produttività del lavoro (GDP reale per ora lavorata), tassi di crescita medi annui,1990-2012 (Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013)



Graf.2 – Produttività del lavoro (GDP reale per ora lavorata), tassi di crescita medi annui,2000-2012 (Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013)



Graf.3 – Produttività del lavoro (GDP reale per ora lavorata), tassi di crescita medi annui,2008-2012 (Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013)

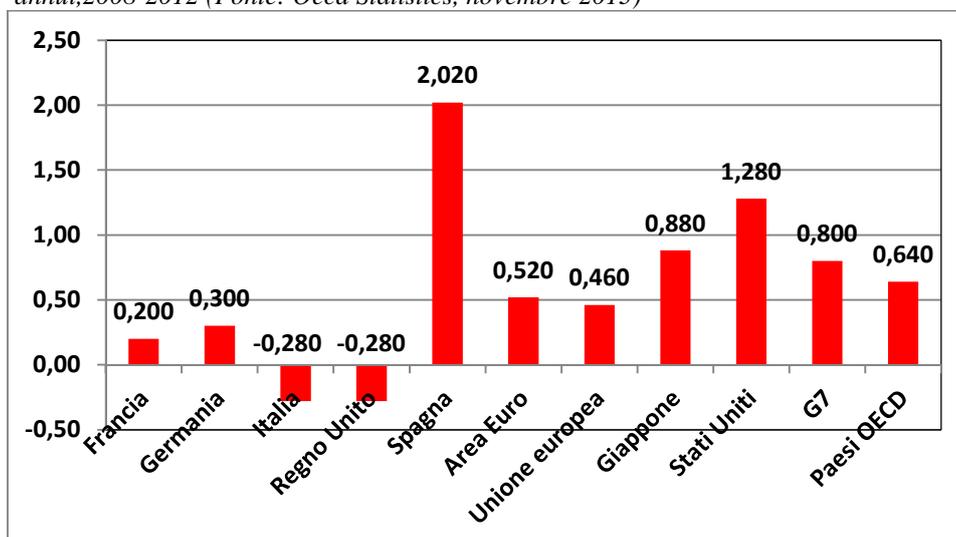
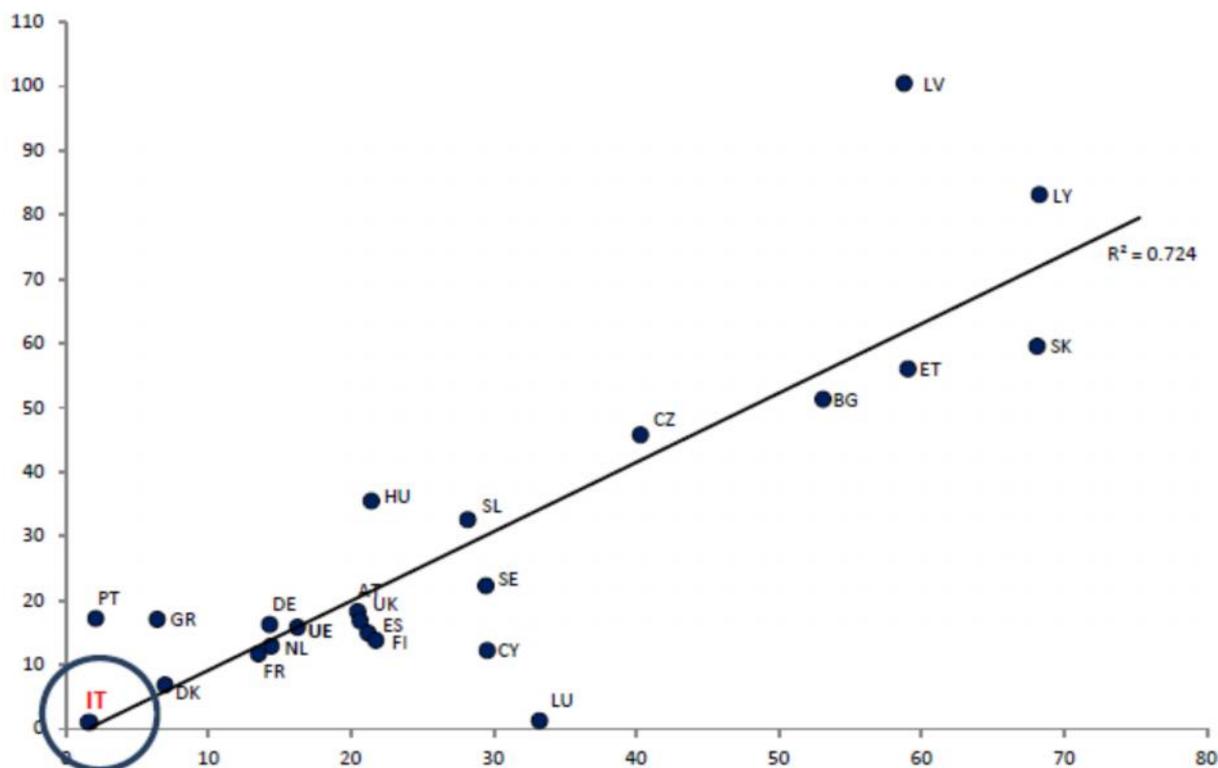


Fig.1 – Crescita del Pil (asse orizzontale) e della produttività oraria del lavoro (asse verticale), anni 2000-2012 (fonte: Istat, 9° Censimento dell'industria e dei servizi - Nota di R. Monducci, Istat, Roma, 28 novembre 2013, pag.11).



Il parametro che comunemente, ma non senza giustificate obiezioni, viene richiamato è il costo nominale del lavoro per unità di prodotto, in quanto determinante del prezzo del prodotto. Esso è costituito da due componenti, il costo (nominale) del lavoro, al numeratore, e la produttività (reale) del lavoro, al denominatore. Pensare di ridurre il primo per accrescere la competitività di ciò che si produce può essere cosa giusta da fare, soprattutto quando questo è alto non a causa delle retribuzioni che vanno in tasca al lavoratore, quanto delle imposte sul lavoro che sono pagate dal lavoratore e dall'impresa. Ridurre il *cuneo fiscale*, spostare la tassazione dal lavoro e dalla produzione di reddito a consistenze patrimoniali ed alla ricchezza finanziaria e non, ovvero dai flussi agli stock, libera risorse che possono accrescere le retribuzioni dei lavoratori, e quindi la domanda interna, e la competitività delle imprese via effetti sui prezzi di ciò che viene prodotto. Questa politica può avvantaggiare il lavoro e l'impresa, senza scaricarne il costo sui servizi offerti dall'amministrazione pubblica, *in primis* sanità, scuola e formazione, welfare, ecc. Ecco perché le parti sociali chiedono da tempo che si pratichi questa politica, e auspicavano che la *LS* costituisse l'occasione per una riduzione *non simbolica* del cuneo fiscale. Siccome così non è stato, ora chiedono che i risparmi che deriveranno dalla revisione della spesa (*spending review*), annunciati in 32 miliardi di € nel triennio 2014-2016, e dalla lotta all'evasione fiscale, siano automaticamente destinati per una quota del 90% alla riduzione del cuneo fiscale, e solo per la restante quota

all'abbattimento del debito pubblico³¹. 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 questo rispetto al consolidamento fiscale, oppure una parte consistente del tessuto produttivo italiano rischia davvero di scomparire, e con esso le imprese che lo compongono ed il lavoro che ne crea il valore.

L'intervento prioritario ed assoluto sul cuneo fiscale, che conduce ad abbassare il costo nominale del lavoro, ovvero il numeratore di quel rapporto che è il costo del lavoro per unità di prodotto, rischia però di avere "fiato corto", e di venire presto neutralizzato dalla dinamica della produttività che tutti gli altri paesi hanno e che quasi solo a noi manca del tutto. La stagnazione della nostra produttività dopo poco tempo inizierà di nuovo a premere sulla competitività di ciò che produciamo, sul lavoro e sull'impresa, soprattutto sui salari in presenza, non dimentichiamolo, di una moneta comune nell'eurozona che spinge verso politiche di svalutazione interna a tutto svantaggio del lavoro e della sua retribuzione. Inoltre, in questa eurozona dove detta legge il consolidamento fiscale e dove le "riforme strutturali" sono lo strumento imposto dall'Europa agli stati membri per riguadagnare competitività, ogni paese viene forzato a replicare ciò che fa il vicino, per cui una manovra che abbassa il costo del lavoro in un paese viene imitata da un altro paese, agendo sulle tasse o sui salari. È la legge della svalutazione interna, nella quale l'Italia con la sua trappola della stagnazione della produttività, è la prima ad uscirne sconfitta. Ecco perché focalizzarsi sul cuneo fiscale, impegnare tutte le risorse per la sua riduzione rischia di essere una politica di corto respiro in presenza di produttività stagnante e moneta unica, una politica che rischia dopo poco tempo di penalizzare il lavoro e l'impresa, e come un *boomerang* di riportare il paese al punto iniziale. Occorre non dimenticare che il declino dell'economia italiana ha origini lontane, risale a ben prima della nascita dell'Euro, che la stagnazione della produttività ne è alla base, ed è alla base della dinamica piatta delle retribuzioni nonché della competitività delle imprese, e molto contribuisce alla stagnazione della crescita della domanda interna e del reddito nazionale. La stagnazione della produttività origina molto dalle scarse risorse economiche che il mondo delle imprese, pubbliche e private, e la pubblica amministrazione, il soggetto pubblico in generale, destinano da decenni all'innovazione, tecnologica ed organizzativa, all'istruzione ed alla formazione. L'insieme del capitale immateriale fa la differenza, perché è fattore cruciale di componenti sistemiche, connettive e aziendali (Quadrio Curzio, 2012) che spiegano la performance negativa della produttività italiana. Se non si cura questa stagnazione³², gli effetti positivi di ogni

³¹ Si veda la proposta avanzata dalle parti sociali ed espressa da Roberto Napolitano (2013) nell'articolo intitolato significativamente "Presidente Letta, ascolti il Paese" (*Il Sole24Ore*, 24 novembre 2013). Scrive Napolitano: "Presidente Letta tiri una linea, azzeri tutto, prenda atto che la (sua) legge di stabilità non è in grado di cogliere le priorità del Paese e di fornire le risposte adeguate. Ha ancora pochissimo tempo a disposizione per porre rimedio, ma può ancora farlo se vuole dare un senso compiuto alla stabilità in linea con il sentimento e le esigenze vitali del Paese."

³² Si veda la proposta avanzata in Antonioli, Pini (2013).

altro medicamento, riduzione del cuneo fiscale compreso, benché necessario, verranno presto neutralizzati, lasciando il malato cronico in uno stato persino peggiore.

Cosa ci serve per uscire dalla *trappola della stagnazione della produttività*? Abbiamo cercato di rispondere a questa domanda in una serie di interventi che ora sono raccolti nel volume, *Lavoro, contrattazione, Europa* (Pini, 2013c), ed in un saggio apparso nel 2013 in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori* (Antonioli, Pini, 2013; si veda anche Pini, 2014) Qui facciamo un passo ulteriore, perché la gravità della depressione italiana lo richiede. Proprio perché la stagnazione della produttività in Italia ha radici lontane, che con l'euro si sono acuite ma di cui l'euro non tiene responsabilità diretta, bensì sono radicate in fattori strutturali, dal lato della domanda, della distribuzione e dell'innovazione, è su questi fattori strutturali che occorre intervenire. Oggi la riduzione del cuneo fiscale che le parti sociali chiedono con vigore può avere un senso solo se è parte di una politica nazionale, in un contesto europeo, che (a) rilanci la funzione distributiva e di sostegno della domanda che svolge la dinamica salariale, (b) vincoli le imprese ad impegnare risorse in ricerca, innovazione tecnologica, innovazione organizzativa, (c) impegni il soggetto pubblico ad investire in istruzione, formazione, ricerca ed innovazione. Essa deve costituire un reale cambio di rotta per la politica economica e sindacale. Le risorse economiche che le parti chiedono vengano destinate alla riduzione del cuneo fiscale siano vincolate e quindi distribuite in funzione degli impegni concreti che le stesse assumono sul terreno della ricerca e dell'innovazione, ed il soggetto pubblico assuma come obiettivo prioritario quello di sostenere tali impegni, con risorse economiche ingenti per progetti di ricerca di base ed applicata, politiche di innovazione e trasferimento tecnologico, investimenti in istruzione e formazione. Le articolazioni, modalità e procedure per tali interventi possono essere trovate; occorre che tutto ciò sia fatto con un basso tasso di complessità normativa: Essenziale è che si concordi anzitutto su questo obiettivo comune.

5. Conclusioni

Vi sono le condizioni politiche per perseguire questo obiettivo? Le parti sociali hanno investito molto sul governo Letta dal dopo elezioni 2013. Non era all'epoca l'unica scelta che poteva essere fatta. Alternative avrebbero dovuto essere esplorate, ma così non è stato fatto. Sbagliando, a mio parere, ma questa è una valutazione che certo poco conta. A distanza di sei mesi, appare chiaro però che non abbiano realizzato alcuno degli obiettivi che si erano proposte, il rendimento dell'investimento fatto appare particolarmente sconcertante, pressoché nullo. Dopo il documento sottoscritto a Genova il 2 settembre 2013 (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil, 2013), il pronunciamento del 24 novembre 2013 su *Il Sole24Ore* appare un ultimo avviso inviato al governo Letta, un *out out*

finale, che probabilmente avviene anche a tempo scaduto essendo la *Legge di Stabilità* sostanzialmente in via di approvazione, con voto di fiducia in Parlamento, nella versione attuale. Tempi supplementari non dovrebbero essere contemplati, in un “paese normale”, ma come purtroppo sappiamo l’Italia è tutto fuorché un “paese normale”.

Riferimenti bibliografici

- Agenor (2013), “Austerity Italian Style”, *Sbilanciamoci.info*, 4 giugno (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Austerity-Italian-Style-18714>).
- Antonioli D., Pini P. (2013), “Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi”, *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, vol.14, n.2, pp.39-93.
- Banca d’Italia (2008), *Relazione annuale sul 2007*, Banca d’Italia, Roma.
- Banca d’Italia (2013), *Bollettino economico*, ottobre, n.74, Banca d’Italia, Roma (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/bollec/2013/bolleco74/bollec74;internal&action= setlanguage.action?LANGUAGE=it>).
- Boeri T., Garibaldi P. (2013), “Ma la Legge di stabilità è incostituzionale?”, *Lavoce.info*, 21 ottobre (<http://www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-incostituzionale/>).
- Boeri T., Pisauro G. (2013), “Una legge di stabilità per uscire dalla recessione”, *Lavoce.info*, 11 ottobre (<http://www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-per-uscire-dalla-recessione/>).
- Cgia Mestre (2013), “Col taglio del cuneo vantaggio fiscale massimo di 14 euro al mese”, Cgia Mestre, 16 ottobre (<http://www.cgiamestre.com/2013/10/col-taglio-del-cuneo-vantaggio-fiscale-massimo-di-14-euro-al-mese/>).
- Confindustria, Cgil, Cisl, Uil (2013), “Una legge di stabilità per l’occupazione e la crescita”, documento sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil, 2 settembre, Genova (<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-03/legge-stabilita-crescita-fiducia-064018.shtml?uuid=AbndCISI&fromSearch>).
- Da Rold V. (2013), “«L’Italia ce l’ha fatta da sola»”, *Il Sole24Ore*, 15 novembre (<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-11-15/l-italia-ce-ha-fatta-sola-064105.shtml?uuid=ABDPKJd>).
- European Environment Agency (2011), *Environmental Fiscal Reforme. Illustrative Potential in Italy*, a cura di Mikael Skou Andersen, Stefan Speck e Orsola Mautone, European Environment Agency, dicembre.
- European Commission (2013a), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan*, COM(2013), 900 final, 15 novembre, European Commission, Brussels.
- European Commission (2013b), *Analysis of the Draft Budgetary Plan of Italy. Accompanying the Document*, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 606 final, European Commission, 15 novembre, European Commission, Brussels.
- European Commission (2013c), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy*, C(2013) 8005 final, 15 novembre, European Commission, Brussels.

- European Commission (2013d), *Commission Services' 2013 Autumn Forecast*, novembre, European Commission, Brussels.
- European Parliament (2011), *The role of minimum income for social inclusion in the EU 2007-2010*, Directorate-General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Employment and Social Affairs, European Parliament, gennaio (<http://forum.europarl.europa.eu/jiveforums/thread.jspa?threadID=945>).
- Fassina S. (2013), "La spesa pubblica non va tagliata", *L'Huffington Post*, 16 ottobre (http://www.huffingtonpost.it/stefano-fassina/la-spesa-pubblica-non-va-tagliata_b_4108643.html?utm_hp_ref=italy).
- Gnesutta C. (a cura di) (2013), *Come Minimo*, e-book *Sbilanciamoci.info* (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Arriva-Come-minimo-20643>).
- Governo Italiano (2013a), *Legge di Stabilità. Presentazione*, 15 ottobre (www.governo.it).
- Governo Italiano (2013b), *Legge di Stabilità. Sintesi*, 15 ottobre (www.governo.it).
- in 't Veld J. (2013), "Fiscal Consolidations and Spillovers in the Euro Area Periphery and Core", *European Economy, Economic Papers*, n.506, ottobre 2013, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EC, Brussels (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp506_en.htm).
- Istat (2013), *Le prospettive per l'economia italiana*, 4 novembre, Istat, Roma (<http://www.istat.it/it/archivio/102697>).
- Marattin L. (2013), "Tutto quello che avreste sempre voluto sapere sul limite del 3% del rapporto deficit/Pil e che non avete mai osato chiedere", *Noise from Amerika*, 25 settembre (<http://noisefromamerika.org/articolo/tutto-che-avreste-sempre-voluto-sapere-sul-limite-3-del-rapporto-deficit-pil>).
- Napoletano R. (2013), "Presidente Letta, ascolti il Paese", *Il Sole24Ore*, 24 novembre (<http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-11-24/presidente-letta-ascolti-paese-140553.shtml?uuid=ABYeQNf>).
- Oecd (2012), *Taxing Wages 2010-2011*, Oecd, Parigi.
- Oecd (2013), *Economic Outlook*, novembre, Oecd, Parigi.
- Pasinetti L. (1997a), "The Social 'Burden' of High Interest Rate", in *Capital Controversy, Post-Keynesian Economics, and the History of Economic Thought*, vol.1, a cura di P. Arestis, G. Palma, M. Sawyer, Routledge, Londra [vers. ital. in *Benessere, equilibrio e sviluppo, Studi in onore di Siro Lombardini*, vol. III, Vita e Pensiero, Milano, 1996, pp.191-202].
- Pasinetti L. (1997b), *The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht "Parameter"*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma; pubblicato in *Cambridge Journal of Economics*, vol.22, pp.103-116, 1998

- Pasinetti L. (2000), “Public Debt in the European Countries: Two Ways of Facing the Problem”, in *Panel Data Econometrics: Future Directions – Papers in Honour of Professor Pietro Balestra*, Elsevier, Amsterdam, pp.317-328 [vers. ital. in *Rendiconti Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, Classe di Scienze Morali, serie IX, vol.IX, n.4, 1998, pp.509-525].
- Pasinetti L. (2008), “European Union at the End of 1997: Who Is within the Public Finance ‘Sustainability’ Zone?”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n.204, pp.17-36.
- Pini P. (2013a), “Larghe intese ... il paese può attendere”, *Sbilanciamoci.info*, 15 ottobre (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Larghe-intese-il-paese-puo-attendere-20483>).
- Pini P. (2013b) “Legge di Stabilità, presi per il cuneo”, *Sbilanciamoci.info*, 18 ottobre (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Legge-di-stabilita-presi-per-il-cuneo-20536>).
- Pini P. (2013c), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma.
- Pini P. (2014), “Contrattazione e produttività programmata: una proposta di politica economica”, in corso di pubblicazione su *Economia & Lavoro*.
- Polo M., Puglisi R. (2013), “Vendere le imprese dello stato senza ripetere gli errori”, *Lavoce.info*, 22 novembre (<http://www.lavoce.info/privatizzazioni-liberalizzazioni-eni-enel-poste-italiane-ferroie-dello-stato/>).
- Quadrio Curzio A.(2012), “Produttività, sfida cruciale per il Paese”, *Il Sole24Ore*, 20 novembre.
- Redazione *Lavoce.info* (2013), “Legge di stabilità: è omissione di soccorso”, *Lavoce.info*, 18 ottobre (<http://www.lavoce.info/legge-di-stabilita-letta-2014-governo/>).
- Rehn O. (2013), *Letter on Investment clause*, EC, Brussels, Ref.Ares(2013)2568015, 3 luglio (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/rehn/documents/letter_on_investment_clause_en.pdf).
- Stirati A. (2013), “Reddito minimo: i problemi aperti e la mancata soluzione del governo”, *Economia e Politica*, 28 novembre (<http://www.economiaepolitica.it/index.php/distribuzione-e-poverta/reddito-minimo-i-problemi-aperti-e-la-mancata-soluzione-del-governo/#.UpdUoeL3Nps>).