



Regole europee, cuneo fiscale e trappola della produttività*

Paolo Pini**

1. Introduzione

La Legge di stabilità 2014-2016 predisposta dal Governo Letta e inviata alla Commissione europea, quindi al Parlamento italiano che l'ha approvata, con modifiche, il 23 dicembre 2013, 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. Essa contiene ben poche azioni affinché il nostro paese possa intercettare nel 2014 la flebile ripresa in ambito europeo e immettersi nel triennio 2014-2016 su un percorso di crescita.

Con questo provvedimento si conferma purtroppo la rotta lungo la quale si muove il governo, prima delle «larghe intese», oggi divenute «strette 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 e, a volte, ad assumerne di sbagliate.

Occorre invece un cambio di rotta, in quanto la Legge di stabilità approvata non consente al paese non solo di contrastare la depressione evidente dal 2008 e il declino che ha origine dagli anni novanta, per immettersi invece su un percorso di crescita dell'occupazione e del reddito; essa neppure consentirà di cogliere la ripresa economica, i cui flebili se-

* Questo testo costituisce una versione ridotta di un'analisi (Pini, 2014), cui si rimanda il lettore per i dettagli, disponibile come *Quaderno DEM*, 1, del Dipartimento Economia e Management dell'Università di Ferrara (<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>). Esso è stato scritto durante la discussione parlamentare per l'approvazione della Legge di stabilità e chiuso in concomitanza con la sua definitiva approvazione da parte del Parlamento il 23 dicembre 2013. L'autore ringrazia Annaflavia Bianchi, Mauro Gallegati, Riccardo Leoni, Alberto Quadrio Curzio, Alessandro Roncaglia e Leonello Tronti per le discussioni sul tema.

** Paolo Pini è docente di Economia politica nell'Università di Ferrara.

gnali per l'Italia sono *annunciati* più che *testimoniati* da dati reali. Per questa ragione avevamo proposto alcuni interventi che ritenevamo essenziali per riscrivere nei saldi e nella composizione la proposta governativa (Pini, 2014, par. 2).

Peraltro, mentre il Parlamento italiano iniziava la discussione sul provvedimento, la Commissione europea rendeva pubblico il suo parere sulla Legge di stabilità, che sostanzialmente è stato negativo: la Commissione ha chiesto un maggior rispetto dei vincoli europei, ritenendo quanto contenuto nella Legge insufficiente per il consolidamento fiscale, quindi per immettersi in un percorso di rientro dal debito. Si conferma, dunque, che nell'ambito dei vincoli europei contenuti nei Trattati, nello Stability and Growth Pact, nel 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, non solo la Legge di stabilità è insoddisfacente e occorrerà intervenire di nuovo nel 2014 per contrastare la depressione, ma sarà necessario agire anche per una revisione dei vincoli imposti dai Trattati.

Le parti sociali peraltro hanno espresso forti riserve sulla Legge, chiedendo un intervento molto più deciso per la crescita tramite la riduzione del cuneo fiscale. La richiesta è ragionevole, stante l'elevato livello che esso ha, se confrontato con altri paesi, producendo effetti negativi sia sulla domanda interna, via le retribuzioni nette, sia sulla competitività delle imprese nazionali, via i prezzi dei beni prodotti. Abbiamo però dubbi che limitarsi alla riduzione generalizzata del cuneo possa sortire gli effetti sperati, se non nel brevissimo periodo. Il nostro paese sconta infatti un ritardo decennale sulla dinamica della produttività che, se non affrontata, rimarrà di dimensioni tali da neutralizzare in pochissimo tempo ogni riduzione del cuneo, comunque consistente essa sia. Siamo in presenza infatti di una vera e propria *trappola della produttività*.

2. La *stabilizzazione* della depressione

La Legge di stabilità proposta costituisce un provvedimento significativo che rappresenta bene il percorso del Governo Letta dal suo insediamento nella primavera 2013, muovendosi contemporaneamente nella logica dei rinvii e in quella degli errori. Per questa ragione sarebbe stato in-

dispensabile che il Parlamento italiano fosse intervenuto per modificare nel profondo la proposta governativa, sia nei saldi sia nella composizione delle spese e delle risorse. Purtroppo, dobbiamo constatare che ciò è rimasto non più che un auspicio nell'attuale contesto politico.

Vediamo anzitutto alcuni contenuti essenziali della proposta governativa formulata nel settembre 2013. L'obiettivo del Governo Letta è quello di far crescere il reddito dell'1,1 per cento nel 2014 e del 2 per cento nei due anni successivi. Al contempo, ci si propone di ridurre la pressione fiscale di un punto percentuale su famiglie, lavoratori e imprese, dal 44,3 al 43,3 per cento 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 Legge di stabilità 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 Documento di economia e finanza (Def) del Governo Monti (10 aprile 2013), si nota che la crescita stimata del Pil per il 2014 non muta granché (sempre attorno all'1 per cento), mentre per il 2015 e il 2016 si prevede una crescita dello 0,3 e dello 0,2 per cento in più (2 per cento, contro 1,7 e 1,8 per cento). La pressione fiscale mostra una diminuzione prevista di 0,3 punti percentuali (dal 43,6 per cento).

Sul rapporto deficit/Pil, invece, si passa dal -2,3 per cento della Nota di aggiornamento al Def al -2,5 per cento per il 2014 della Legge di stabilità (contro il -1,8 per cento del Def di Monti). Lo afferma quindi lo stesso governo: la Legge stabilizza l'austerità, e con essa la depressione. L'Istat, peraltro, a inizio novembre ha fornito le sue ultime previsioni per il 2013 e il 2014: tenendo conto sia degli interventi assunti con la «manovrina» di ottobre 2013 sia di quanto previsto nella proposta della Legge di stabilità, quantifica una crescita reale del Pil dello 0,7 per cento per il 2014, quindi sotto di 0,3 punti percentuali rispetto alle previsioni governative.

Avrebbe dovuto essere invece una Legge 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, dall'altro, ridare un poco di competitività di prezzo alle imprese, riducendone i

costi di produzione. Ricordiamo che il cuneo è stimato per l'Italia al 47,6 per cento, contro una media europea del 40,5 e una media dei paesi Oecd del 35,6 per cento (Oecd, 2012).

Per non ripercorrere errori fatti nel recente passato (Governo Prodi, nel 2007), era stata suggerita da più parti (ad esempio Boeri, Pisauro, 2013) 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, in tre anni, rischierebbe di avere effetti quasi nulli su domanda interna e competitività.

Infatti, il provvedimento del Governo Prodi nel 2007 era caratterizzato da riduzione modesta e diluita, e aveva prodotto effetti scarsi sull'economia. Il Governo Prodi prevedeva una riduzione di cinque 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 di addizionali e 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, secondo il Comune di residenza.

Ciò che il Governo Letta ha prodotto è stata 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, gli altri per il 2015 e il 2016. Si va ad agire su Irpef, Irap, contributi sociali pagati da lavoratori e imprese. L'intervento complessivo previsto dalla Legge di stabilità 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 un terzo nel triennio e meno di un quarto nel 2014. Il modello di riduzione del cuneo fiscale non sembra quindi diverso da quello del 2007, preferendo un intervento molto *soft* piuttosto che uno *hard*, con debolissimi effetti espansivi.

Sono note varie stime circa l'impatto della riduzione del cuneo sulla busta paga di un lavoratore dipendente (ad esempio Cgia Mestre, 2013; Redazione Lavoce.info, 2013). Alcune sono state contestate, lo stesso Letta le ha definite «fantasiose». Ma è il governo che nella presentazione della legge ha scritto: «ad esempio, i lavoratori che percepiscono un reddito lordo annuo tra i 15.001 e i 20.000 euro registreranno un sollievo fi-

scaie pari a un risparmio di 152 euro» (Legge di stabilità. Presentazione), cifra che divisa per dodici fa 12,7 euro mensili. Per livelli di retribuzione inferiori o superiori a questi il «sollievo» si riduce sino ad azzerarsi. Si dovrebbe contare anche il taglio di 500 milioni di euro 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 euro, e 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, per cui tra i «beneficiari» della manovra si possono aggiungere coloro che sono colpiti dagli effetti marginali di riduzione del cuneo fiscale.

Al fine di rispettare i vincoli europei le risorse reperite con la manovra sono 24,6 miliardi, di cui 8,6 nel 2014. Per il 2014 il saldo netto delle azioni previste è pari a 3 miliardi di euro, che consentiranno di soddisfare l’Europa per il vincolo deficit/Pil sotto il 3 per cento. 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 sull’abitazione principale, introducendo la Service Tax, con spostamento di parte (10-30 per cento) dell’imposizione dai proprietari agli inquilini, lasciando alle amministrazioni decentrate maggiore flessibilità nella fissazione delle imposte, al fine di recuperare maggiore gettito per far fronte a tagli previsti ed erogare servizi essenziali, quindi intervenendo anche sulle addizionali Irpef comunali (Pini, 2014, n. 12).

L’impatto deve essere quindi valutato tenendo anche presente questi altri provvedimenti inclusi nella Legge di stabilità con effetti negativi sul reddito da lavoro disponibile: le riduzioni delle detrazioni e delle deduzioni fiscali sulle spese 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.

L'intervento sul cuneo avrà quindi effetti piuttosto contenuti sul reddito disponibile delle famiglie con lavoratori dipendenti, quindi sulla domanda interna. La domanda interna rischia di venire assai poco stimolata dall'operazione sul cuneo.

Inoltre, dobbiamo considerare gli effetti recessivi prodotti dagli interventi sul contenimento delle spese della pubblica amministrazione. Benché siano previste azioni a sostegno degli investimenti in capitale (tra cui il completamento o la manutenzione della rete ferroviaria e autostradale), o il rinnovo dell'ecobonus fiscale, o 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 a essere penalizzati dall'ennesimo rinnovo del blocco della contrattazione nel settore e dalla cancellazione dell'indennità di vacanza contrattuale per il biennio 2013-2014, quindi le loro retribuzioni rimarranno ferme per il quinto anno consecutivo.

L'obiettivo vero della Legge di stabilità 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 per cento del Pil, per effetto di misure di sostegno all'economia pari allo 0,2 per cento del prodotto. La Legge di stabilità include inoltre una norma che definisce interventi strutturali dell'ordine di 3 miliardi l'anno nel triennio 2015-2017 al fine di raggiungere il saldo programmato per il 2015, il 2016 e il 2017 (rispettivamente 1,6 per cento, 0,8 e 0,1 del Pil)» (Legge di stabilità. Sintesi).

Anche a seguito di questi vincoli di austerità, con la depressione e il *double e triple dip* in ambito europeo, il nostro paese ha perso sette punti percentuali di reddito prodotto dal 2008, e altri due circa ne perderà nel 2013, per un totale di nove punti percentuali. La disoccupazione è pari a sei 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 nell'imposizione fiscale, azioni per la crescita scarse e poco efficaci.

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

Il 15 novembre la Commissione europea ha sostanzialmente, anche se non formalmente, bocciato la Legge di stabilità proposta dal Governo Letta. Semaforo *arancione* dalla Commissione. Quali erano i rilievi della Commissione? Sostanzialmente tre. Anzitutto, le previsioni di crescita del reddito per il 2014 contenute nella Legge di stabilità sono troppo ottimistiche: non una crescita dell'1,1 per cento 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 per cento, tendenzialmente oltre il 2,7, verso il 2,9 per cento, differenza che misura dai 3 ai 6 miliardi di euro.

In secondo luogo, rimangono in sospeso per il 2013 coperture certe a provvedimenti già attuati e a provvedimenti annunciati come certi, i quali rischiano di accrescere pericolosamente il rapporto deficit/Pil sino a superare la faticosa soglia del 3 per cento, 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 per cento attuale al 60 entro venti anni, come previsto dal Fiscal Compact. Il vero nodo, quindi, è il rientro dal debito a un ritmo di più di tre punti percentuali all'anno, e il contenimento del deficit ben al di sotto del 3 per cento 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 rispet-

tare deficit così ridotti per portare il debito/Pil al 60 per cento 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 per cento del Pil, recepito dalla Costituzione italiana) previsto dal Fiscal Compact; nel caso specifico dell'Italia, è consentita una riduzione del rapporto deficit/Pil di 0,66 punti percentuali nel 2014 rispetto alla soglia del 3 per cento.

Tuttavia, le previsioni della Commissione sono che la riduzione prevista dalla Legge di stabilità sia solo di 0,12 punti percentuali: quindi mancano 0,54 punti percentuali di riduzione, pari a circa 8 miliardi di euro. Questo è l'ammontare dell'ulteriore taglio che la Commissione chiedeva di apportare per il 2014 alla Legge di stabilità varata dal Governo Letta. Inoltre, cosa accade ai 3 miliardi di euro 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'Unione Europea introdotta nel luglio 2013? 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 risposta del governo si è articolata in cinque mosse, con una premessa. La premessa è che la Legge di stabilità non viene cambiata nei saldi, per cui nessun ulteriore intervento sui saldi del bilancio pubblico e sul rapporto deficit/Pil come indicati nel documento. Le cinque mosse sono costituite da impegni e provvedimenti certi da assumere per il 2014 e il biennio successivo, e altri per il 2013:

- *spending review* per il triennio 2015-2017, con risparmi di spesa indicati in 32 miliardi di euro, quantificati in due punti percentuali di Pil, con interventi immediati per almeno 1,5 miliardi di euro allo studio per inizio 2014;
- dismissioni/privatizzazioni dal 2014 al 2016 per un valore previsto di 10-12 miliardi di euro, di cui almeno 2 miliardi nel 2014, che riguardano quote di otto società a partecipazione pubblica, diretta o indiretta,

- tramite Cassa Depositi e Prestiti: Eni, Fincantieri, Sace, CdP Reti (ri-guardante Snam, Metroweb, Terna), Tag (gestione tratto gasdotto russo), Grandi Stazioni/Cento Stazioni (Ferrovie dello Stato), Enav, StMicro-electronics;
- 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 euro;
 - 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;
 - copertura per 2,4 (o 2,9 tenendo conto delle addizionali Irpef aumentate da 600 Comuni) miliardi di euro necessari all'abolizione della 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 è volto a sanare le coperture incerte per il 2013, al fine di rimanere entro la soglia del 3 per cento del rapporto deficit/Pil nell'anno in corso; a 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 Legge di stabilità; a impiegare gran parte delle maggiori entrate per la riduzione del debito, come richiesto dal percorso di consolidamento fiscale previsto dalla Commissione.

L'approvazione finale di Camera e Senato in data 23 dicembre 2013, dopo le numerose modifiche intervenute nei due rami del Parlamento, ci consegna una Legge di stabilità triennale che, valutata per gli effetti che la manovra ha sul bilancio programmato, è lievemente espansiva per il 2015, prevedendo una variazione del deficit di 2,5 miliardi (contro il 2,7 del decreto governativo), e significativamente restrittiva per i due successivi anni, che presentano effetti positivi e significativi sugli avanzi, tanto che nel triennio si programma un maggiore avanzo di 8,3 miliardi (contro 8,1 del decreto governativo). Nel triennio la manovra segna un incremento delle entrate (prelievo fiscale e contributivo) di 4,6 miliardi e un taglio nelle uscite (spese) di 3,7 miliardi. I saldi programmati dal go-

verno vengono quindi confermati, benché composizione e livelli delle spese e delle entrate muti a seguito dei numerosissimi cambiamenti intervenuti nei due rami del Parlamento. In linea con quanto programmato nella Nota di aggiornamento del settembre 2013 al Def 2013, deficit su Pil e saldi primari (entrate meno spese al netto degli interessi) su Pil evidenziano come gli aggiustamenti programmati ci consegnino una politica economica estremamente restrittiva, tutta volta a soddisfare i vincoli rigoristi dell'Europa.

Con tutto ciò il Governo Letta ha cercato di inviare un segnale, forte nelle intenzioni, alla Commissione europea, atto a 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 sei anni (dal 2008 al 2013)¹. Non vi sono state azioni particolarmente significative che il governo ha avanzato per modificare nella direzione di crescita e occupazione la Legge di stabilità proposta, la quale nei saldi rimane (quasi) immutata, mentre nella composizione è stata oggetto di negoziazioni parlamentari, il cui esito appare insoddisfacente dopo l'approvazione finale dei due rami del Parlamento.

È così evidente che gli interventi di cui sopra 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 della 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, aprendo margini per politiche fiscali espansive (Agenor, 2013). La verità è che dall'inizio della crisi l'Italia ha perso nove punti percentuali di reddito, ha un tasso di disoccupazione ufficiale del 12 per cento, una base produttiva ridimensionata dopo una perdita del 25 per cento di produzione industriale. Nel frattempo, dopo anni di *austerità espansiva* e di

¹ 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 e 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.

consolidamento fiscale, il rapporto debito/Pil italiano supererà la soglia del 130 per cento a fine 2013 e si prevede un'ulteriore crescita per il 2014 verso la soglia del 135 per cento, quando nel 2010 era il 119 e 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, e anche oltre. Dopo un'estate nella quale i partiti che sostenevano 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 il Parlamento per la sua abolizione, le parti sociali chiedevano un segnale forte per la crescita e l'occupazione, a iniziare da una riduzione consistente del cuneo fiscale che deprime i salari e 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, la politica italiana, dall'altro, costringono a definire la 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 per cento del rapporto debito/Pil, del 3 per cento del rapporto deficit/Pil, del pareggio di bilancio strutturale corretto per il ciclo come obiettivo di medio termine, a meno dello 0,5 per cento di deficit/Pil, non lasciano margini di manovra per le politiche fiscali anticicliche, 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 e alleggeriscono la morsa su debito e deficit in rapporto alla crescita del reddito. Proprio l'opposto di ciò che servirebbe e dovrebbe essere fatto.

In aggiunta, il percorso di consolidamento fiscale, progettato per riportare il rapporto debito/Pil sotto il 60 per cento, impone una cura ai paesi che hanno rapporti giudicati eccessivamente elevati (oltre il 100 per cento) così severi e ottusi che il malato peggiora invece di guarire, e 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 per cento annuo e il rapporto debito/Pil si aggirava proprio attorno al 60 per cento (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 e occupazione, generando solo depressione nei paesi che lo devono praticare, i paesi periferici, diffondendola nei paesi che non sono tenuti ad applicarlo, 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 duemila, 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 sia sulla competitività delle imprese.

Il parametro di competitività che comunemente, ma non senza giustificate obiezioni, viene richiamato è il costo nominale del lavoro per unità di prodotto (Clup), 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 la crescita del 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 e alla ricchezza finanziaria e non, ovvero dai flussi agli stock, libera risorse che possono accrescere le retri-

buzioni dei lavoratori, 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. Ecco perché le parti sociali chiedono da tempo che si pratichi questa politica, e auspicavano che la Legge di stabilità 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 euro nel triennio 2015-2017, e dalla lotta all'evasione fiscale, siano automaticamente destinati per una quota del 90 per cento alla riduzione del cuneo fiscale, e solo per la restante quota all'abbattimento del debito pubblico². 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 e il lavoro che ne crea il valore.

In alcuni recenti interventi, Filippo Taddei (2013), attuale responsabile economico del Partito democratico, è tornato a ribadire la sua tesi circa la necessità di una significativa riduzione del cuneo fiscale, che risulta tra i più elevati tra i paesi Oecd. In un altro contributo (Nannicini, Taddei, 2013) si argomenta che, mentre la tassazione sui patrimoni, di cui in Italia sono elevati quelli immobiliari, è particolarmente bassa se confrontata in ambito internazionale, quella su lavoro e impresa ci vede ai vertici. L'applicazione dell'Imu introdotta dal Governo Berlusconi nel 2011, prevista per il 2014, è stata anticipata e rimodulata dal Governo Monti nel 2012; questa aveva il merito di innalzare la tassazione sui patrimoni immobiliari, introducendo anche una significativa progressività per gli immobili sia residenziali sia non residenziali. L'abolizione dell'imposta sull'abitazione principale ha sottratto circa 4 miliardi di risorse, utili a ridurre le aliquote Irpef e Irap e colmare parte del gap che ci separa da altri paesi. Questa constatazione è indubbiamente vera.

² Si veda la proposta avanzata dalle parti sociali ed espressa da Roberto Napolitano (2013a): «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».

Come mostra la Tab. 1, il cuneo fiscale nel 2012 per l'Italia è pari al 47,6 per cento, contro una media del 35,6 dei paesi Oecd. Tra i 34 paesi dell'area Oecd, l'Italia si colloca al sesto posto come pressione fiscale sul lavoro, ma con cunei poco più elevati del nostro abbiamo sia la Francia sia la Germania. Dal 2000 tuttavia il nostro cuneo fiscale non è diminuito, ma neppure aumentato di molto, solo di 0,5 punti percentuali, 0,09 per cento come media annua. Altri paesi hanno certamente fatto meglio di noi, ma non sembra che sia stata la dinamica del cuneo ad avere inciso molto sulla crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup). Non vi è dubbio che l'Italia abbia fatto assai poco per migliorare la sua posizione relativa, ma se consideriamo il costo nominale del lavoro per unità di prodotto, verifichiamo che altri fattori hanno contribuito maggiormente alla crescita relativa del Clup. Nei Graff. 1-3 sono presentate le dinamiche del costo nominale del lavoro per unità di prodotto, del costo nominale totale del lavoro per unità di lavoro (il suo numeratore), e della produttività del lavoro per unità di lavoro (il suo denominatore), per una serie selezionata di paesi per i quali sono disponibili i dati di fonte Oecd dal 2000.

Come emerge con evidenza dal Graf. 1, il nostro paese evidenzia una crescita media annua del Clup pari al 2,2 per cento, sopra la media dei paesi Oecd (1,46) e dei paesi europei (1,83). Ciò si realizza nonostante che la crescita del numeratore (ossia il costo nominale del lavoro complessivo) sia significativamente inferiore (2,47 per cento medio annuo) a quella di gran parte dei paesi Oecd (la cui crescita media annua è del 2,85 per cento) (Graf. 2). Meno di 1/40 di questa crescita è attribuibile alla dinamica del cuneo fiscale nel corso del periodo considerato. Infatti, la crescita media annua del cuneo registrata nel periodo 2000-2012 dello 0,09 per cento incide su poco meno della metà del costo del lavoro complessivo. Ma ciò che è più rilevante è il gap tra l'Italia e il resto dei paesi nella dinamica del denominatore, ovvero della produttività del lavoro (Graf. 3). Qui siamo «fanalino di coda», con una crescita dello 0,2 per cento media annua, contro l'insieme dei paesi Oecd che registrano dal 2000 l'1,37 per cento, un gap di 1,17 punti percentuali annui, pari a circa l'85 per cento di crescita annua. Questo gap appare incolmabile se dovesse essere compensato tramite una manovra concentrata solo sul cuneo che va a incidere sul costo totale del lavoro.

Tab. 1 - Cuneo fiscale sul lavoro (2000 e 2012)

Paese	Tax wedge 2000	Tax wedge 2012	Variazione 2012-2000	Posizione 2010	Posizione 2012
Belgio	57,1	56,0	-1,06	1	1
Francia	50,4	50,2	-0,17	4	2
Germania	52,9	49,8	-3,11	3	3
Ungheria	54,7	49,4	-5,25	2	4
Austria	47,3	48,9	1,57	7	5
Italia	47,1	47,6	0,52	8	6
Svezia	50,1	42,8	-7,30	5	7
Finlandia	47,8	42,5	-5,30	6	8
Repubblica Ceca	42,6	42,4	-0,17	11	9
Slovenia	46,3	42,3	-3,90	9	10
Grecia	39,1	41,9	2,88	16	11
Spagna	38,6	41,4	2,77	17	12
Estonia	41,3	40,4	-0,91	13	13
Repubblica Slovacca	41,9	39,6	-2,23	12	14
Olanda	40,0	38,6	-1,49	15	15
Danimarca	44,1	38,6	-5,54	10	16
Turchia	40,4	38,2	-2,21	14	17
Norvegia	38,6	37,6	-0,99	17	18
Portogallo	37,3	36,7	-0,59	20	19
Lussemburgo	37,1	35,8	-1,34	21	20
Polonia	38,2	35,5	-2,71	19	21
Islanda	28,8	34,5	5,68	28	22
Regno Unito	32,6	32,3	-0,26	23	23
Giappone	24,7	31,2	6,42	29	24
Canada	33,2	30,8	-2,35	22	25
Stati Uniti	30,4	29,6	-0,77	25	26
Australia	31,0	27,2	-3,80	24	27
Irlanda	28,9	25,9	-2,93	27	28
Svizzera	22,4	21,5	-0,94	30	29
Corea	16,4	21,0	4,63	32	30
Israele	29,0	19,2	-9,85	26	31
Messico	12,4	19,0	6,56	33	32
Nuova Zelanda	19,4	16,4	-2,98	31	33

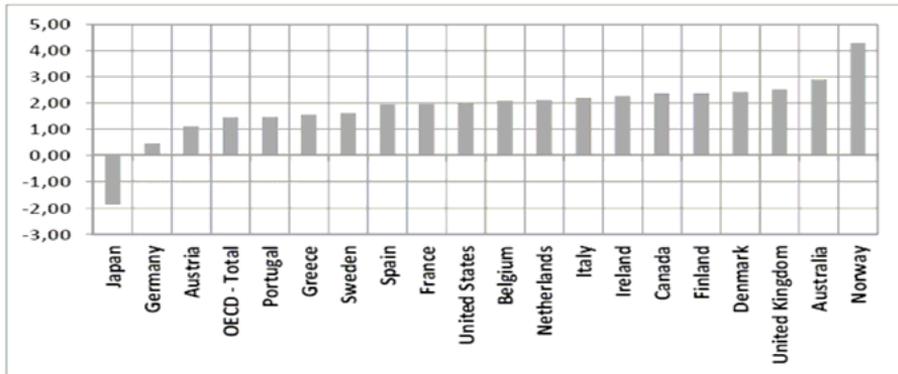
(segue)

segue Tab. 1

Paese	Tax wedge 2000	Tax wedge 2012	Variazione 2012-2000	Posizione 2010	Posizione 2012
Cile	7	7	0,00	34	34
<i>Europa (media)</i>	<i>41,9</i>	<i>40,5</i>	<i>-1,36</i>	-	-
<i>Oecd (media)</i>	<i>36,7</i>	<i>35,6</i>	<i>-1,09</i>	-	-

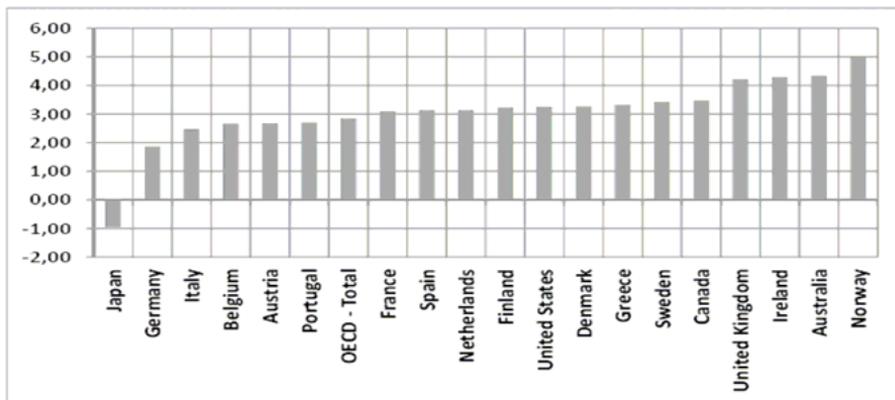
Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 1 – Costo nominale del lavoro per unità di prodotto dal 2000 al 2012, variazione % annuale



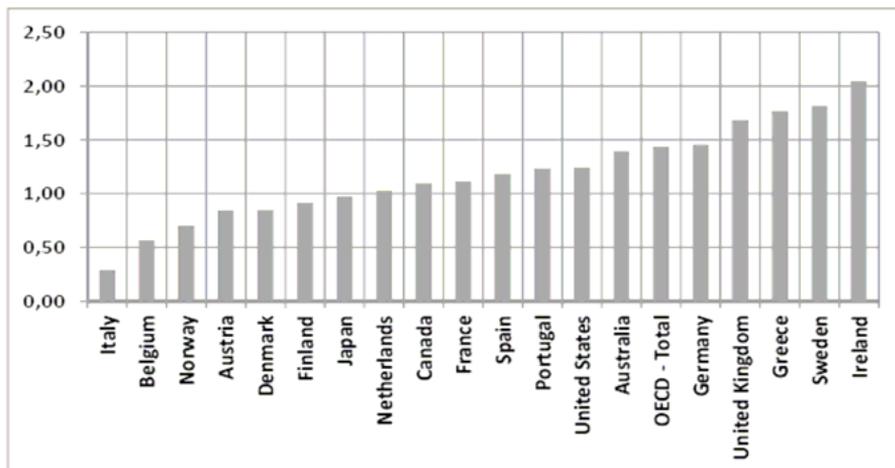
Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 2 – Costo nominale del lavoro per unità di lavoro dal 2000 al 2012, variazione % annuale



Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Graf. 3 – Produttività del lavoro per unità di lavoro dal 2000 al 2012, variazione % annuale



Fonte: Oecd Statistics, novembre 2013

Ipotizzando che si voglia ridurre la crescita del costo del lavoro (numeratore) di poco più di un punto percentuale l'anno, dal 2,2 per cento medio annuo del periodo 2000-2012 all'1,1 dal 2014 (poco meno del gap di produttività), dato che il cuneo copre circa il 50 per cento del costo del lavoro complessivo, il cuneo dovrebbe ridursi di più del 2 per cento medio annuo, riducendo il peso del cuneo sul costo del lavoro di un punto percentuale circa ogni anno, dal 47 attuale. A tal fine sarebbero necessari circa 4 miliardi l'anno, se valessero gli effetti annunciati dal «nuovo» Governo Letta che intende ridurre il cuneo del 10 per cento con 22 miliardi³. Il successo di tale politica non è però assicurato, in quanto, come le esperienze passate hanno insegnato (Governo Prodi), gli effetti realizzati all'epoca si sono dimostrati al di sotto di circa due terzi di quelli previsti. In tale eventualità, i miliardi necessari dovrebbero essere triplicati, raggiungendo la cifra dei 12 miliardi per un anno per ogni punto percentuale in meno del cuneo, più di un terzo dei risparmi di spesa pre-

³ Letta ha annunciato nel suo discorso per la richiesta di fiducia al Parlamento dell'11 dicembre 2013 di voler ridurre il cuneo fiscale del 10 per cento con 22 miliardi di risorse dal 1 febbraio 2014. Con un cuneo che è pari al 47 per cento circa, si tratta di ridurre il cuneo di circa cinque punti percentuali, con un costo stimato per ogni punto di circa 4 miliardi annui. Si veda AA.VV. (2013).

visti con l'ipotesi Cottarelli di *spending review* per tutto il triennio 2015-2017. Ogni anno successivo tale riduzione dovrebbe essere rifinanziata, e ogni riduzione superiore a un punto percentuale avrebbe analoghi costi. Ricordiamo che il gap del peso del cuneo fiscale italiano rispetto ai paesi Oecd è di circa 12 punti percentuali. Successivamente, a meno di ulteriori interventi annui di riduzione del gap del cuneo, il gap di crescita della produttività tornerebbe a «mordere» di nuovo, e quell'1 per cento recuperato al numeratore verrebbe annullato in poco tempo dall'insoddisfacciente dinamica del nostro denominatore⁴.

L'intervento prioritario e 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 così 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 quest'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 a 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 ori-

⁴ Manasse (2013a, 2013b) osserva che il gap italiano del Clup reale, tenendo conto della dinamica dei prezzi interni, accumulato dal 2000 con la Germania è di oltre 30 punti percentuali, metà del quale dipende dalla dinamica della produttività. Pensare di recuperare tale gap con un intervento sul cuneo non è immaginabile.

gini 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 (Pini, 2013a). 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 e organizzativa, all'istruzione e 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 stagnazione, gli effetti positivi di ogni 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, 2013a), e in un saggio apparso nel 2013 in *Quaderni di Rassegna Sindacale* (Antonioni, Pini, 2013). 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 rilanci la funzione distributiva e di sostegno della domanda che svolge la dinamica salariale, vincoli le imprese a impegnare risorse in ricerca, innovazione tecnologica e innovazione organizzativa, impegni il soggetto pubblico a investire in istruzione, formazione, ricerca e 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, quindi distribuite in funzione degli impegni concreti che le stesse assumono sul terreno della ricerca e dell'innovazione, e il soggetto pubblico assuma come obiettivo prioritario quello di sostenere tali impegni con risorse economiche ingenti

per progetti di ricerca di base e 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 delle «larghe intese» 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 e quello successivo del 18 dicembre 2013⁵ appaiono ultimi avvisi inviati al Governo Letta delle «strette intese», *aut aut* finali che probabilmente sono avvenuti anche a tempo scaduto, essendo la Legge di stabilità sostanzialmente approvata, con voto di fiducia in Parlamento, in una versione che lascia del tutto insoddisfatto il mondo produttivo. Tempi supplementari non dovrebbero essere contemplati in un «paese normale», ma come purtroppo sappiamo l'Italia è tutto fuorché un «paese normale».

⁵ Infatti, in fase di approvazione della Legge di stabilità alla Camera dei Deputati, ancora su *Il Sole 24 Ore* del 18 dicembre si constatava «l'impegno tradito di Letta» (Napoletano, 2013b), riferendosi all'impegno assunto dal governo di prevedere nella Legge di stabilità che alla riduzione del cuneo fiscale fossero destinate gran parte delle risorse risparmiate con la *spending review* e recuperate con la lotta all'evasione fiscale. La versione finale della Legge approvata non prevede ciò, ma subordina le risorse conferite al fondo previsto per tale impiego a «clausole di salvaguardia», a esigenze «inderogabili», e poi quel che ne resta «polverizzato in mille rivoli»: «spiace, davvero, essere costretti a constatare che questa Legge di stabilità senza regia [...] e figlia non si sa di chi, finisca con il tradire pesantemente l'interesse generale. Di fronte al male del paese che esige cure drastiche sul piano dell'economia (mettendo alla testa di tutto il lavoro, la ricerca, l'industria e la domanda interna) e delle istituzioni (a partire dalla legge elettorale) non si può restare inerti o voltarsi dall'altra parte» (Napoletano, 2013b).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2013), *Letta: ricomincia da zero*, in *Lavoce.info*, 17 dicembre (www.lavoce.info/governo-letta-ricomincio-da-zero).
- Agenor (2013), *Austerity Italian Style*, in *Sbilanciamoci.info*, 4 giugno (www.sbilanciamoci.info/Sezioni/capitali/Austerity-Italian-Style-18714).
- Antonioni D., Pini P. (2013), *Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIV, 2, pp. 39-93.
- Banca d'Italia (2008), *Relazione annuale sul 2007*, Roma, Banca d'Italia.
- Boeri T., Garibaldi P. (2013), *Ma la Legge di stabilità è incostituzionale?*, in *Lavoce.info*, 21 ottobre (www.lavoce.info/una-legge-di-stabilita-incostituzionale).
- Boeri T., Pisauo G. (2013), *Una legge di stabilità per uscire dalla recessione*, in *Lavoce.info*, 11 ottobre (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*, 16 ottobre (www.cgiamestre.com/2013/10/col-taglio-del-cuneo-vantaggio-fiscale-massimo-di-14-euro-al-mese).
- Commissione Europea (2013a), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan*, COM(2013) 900 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013b), *Analysis of the Draft Budgetary Plan of Italy. Accompanying the Document*, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 606 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013c), *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy*, C(2013) 8005 final, 15 novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2013d), *Commission Services' 2013 Autumn Forecast*, novembre, Bruxelles, Commissione Europea.
- Confindustria, Cgil, Cisl, Uil (2013), *Una Legge di stabilità per l'occupazione e la crescita*, 2 settembre, Genova (www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-03/legge-stabilita-crescita-fiducia-064018.shtml?uuid=AbndCISI&fromSearch).
- Governo Italiano (2013a), *Documento di Economia e Finanza 2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 10 aprile (www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/def.html).
- Governo Italiano (2013b), *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 20 settembre (www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/aggiornamentoDEF.html).
- Governo Italiano (2013c), *Legge di Stabilità 2014 e Legge di Bilancio 2014-2016*, disegni di legge approvati dal governo italiano, 15 ottobre (http://governo.it/GovernoInforma/Dossier/legge_stabilita_2014/index.html).
- in 't Veld J. (2013), *Fiscal Consolidations and Spillovers in the Euro Area Periphery and Core*, in *European Economy, Economic Papers*, 506, ottobre, Bruxelles, Commis-

- sione Europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp506_en.htm).
- Manasse P. (2013a), *Non serve il placebo del cuneo, ma una terapia shock*, in *Linkiesta*, 25 novembre (www.linkiesta.it/tagliare-cuneo-fiscale).
- Manasse P. (2013b), *The Roots of the Italian Stagnation*, Cepr Policy Insight, 66, giugno.
- Nannicini T., Taddei F. (2013), *Riduciamo il cuneo fiscale, senza stangate patrimoniali*, in *Linkiesta*, 12 ottobre (www.linkiesta.it/imu-tasse-lavoro).
- Napoletano R. (2013a), *Presidente Letta, ascolti il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre (www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-11-24/presidente-letta-ascolti-paese-140553.shtml?uuid=ABYeQNf).
- Napoletano R. (2013b), *L'impegno tradito di Letta*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre (www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-12-18/l-impegno-tradito-letta-063835.shtml?uuid=ABQIojk&fromSearch).
- Oecd (2012), *Taxing Wages 2010-2011*, Parigi, Oecd.
- Oecd-Stat Extract (2013), *OECD.Stat Extracts*, Parigi, Oecd (<http://stats.oecd.org>).
- Pini P. (2014), *Regole europee, cuneo fiscale e trappola della produttività. La Legge di Stabilità 2014-2016 programma la depressione*, Università di Ferrara, Quaderno Dem, 1/2014 Policy Notes, gennaio (in www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni).
- Pini P. (2013a), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Roma, Ediesse.
- Pini P. (2013b), *Contrattazione e produttività programmata: una proposta di politica economica*, in corso di pubblicazione su *Economia & Lavoro*.
- Pini P. (2013c), *Europe's Austerity Budget for 2014-2020. A Comment over an Anti-Keynesian Budget*, in *Economia Politica*, XXX, 3, pp. 302-311.
- Pini P. (2013d), *What Europe Needs to Be European*, in *Economia Politica*, XXX, 1, pp. 3-12.
- Quadrio Curzio A. (2012), *Produttività, sfida cruciale per il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre.
- Redazione Lavoce.info (2013), *Legge di stabilità: è omissione di soccorso*, in *Lavoce.info*, 18 ottobre (www.lavoce.info/legge-di-stabilita-letta-2014-governo).
- Senato della Repubblica (2013), *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016*, Atto Senato 1121-B, testo approvato, 23 dicembre (www.senato.it/leg/17/BGT/Schede_v3/Ddliter/testi/43667_testi.htm).
- Taddei F. (2013), *Lavoro, meno tasse? Tagliate stipendi e pensioni d'oro*, in *Linkiesta*, 30 aprile (www.linkiesta.it/conti-governo-letta).

ABSTRACT

La Legge di stabilità 2014-2016 elaborata dal governo italiano e approvata dal Parlamento 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 nel medio periodo. 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, 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?

EUROPEAN RULES, TAX WEDGE AND THE PRODUCTIVITY TRAP

The Italian Budgetary Plan 2014-2016 prepared by the Italian government and approved by the Parliament is finalized to fulfill 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. 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?