

RIFORME ECONOMICHE E CRESCITA: UNA NOTA CRITICA

di Maurizio Zenezini

Negli ultimi vent'anni i paesi europei hanno introdotto numerose riforme economiche orientate a rendere le istituzioni economiche più "favorevoli ai mercati", nella convinzione che l'ambiente regolativo costituisca un fondamentale fattore di crescita economica. La prima parte di questo saggio discute criticamente questa nozione di riforma economica e ne esamina i correlati empirici.

La seconda sezione considera gli effetti sulla crescita e l'occupazione dei più recenti interventi di riforma in Italia e conclude che essi sono virtualmente nulli nel breve periodo e modesti, nel migliore dei casi, nel lungo periodo.

Since the beginning of the 1990s European countries have embarked on a policy of wide economic reforms to make economic institutions more "market friendly" on the assumption that the regulatory environment is a fundamental driver of growth. The first section of this paper provides a critical discussion of the meaning and the empirical relevance of this particular notion of economic reform and examines the reforms that have been implemented in Europe over the last 15-20 years. The second section of the paper considers the structural reforms that have been recently introduced in Italy and concludes that their effects on growth and employment are virtually nil in the short run and modest, at best, in the long run.

1. INTRODUZIONE¹

Negli ultimi due decenni il tema delle *riforme economiche come motori di crescita* è diventato centrale nell'agenda europea.

La ragione storicamente contingente della centralità assegnata alle riforme è da rinvenire nel processo di creazione del mercato interno europeo, della moneta unica e nei vincoli imposti dai trattati europei alla conduzione della politica macroeconomica. Questo mutamento del quadro di politica economica europea ha progressivamente prosciugato qualsiasi fonte di intervento nell'economia oltre gli ambiti "microeconomici" della gestione dei mercati del lavoro e dei beni, determinando una sistematica distorsione verso orientamenti "offertisti" nelle politiche economiche. Il punto d'appoggio teorico di questi orientamenti fa riferimento a versioni, diversamente declinate, del monetarismo secondo il quale alle politiche macroeconomiche spetta solamente il compito di garantire la stabilità macroeco-

Maurizio Zenezini, Dipartimento di Scienze economiche, aziendali, matematiche e statistiche "Bruno De Finetti", Università degli Studi di Trieste.

¹ Ringrazio due anonimi revisori per alcuni utili commenti.

nomica (inflazione, bilanci pubblici), mentre la crescita è affidata alle politiche dell'offerta da realizzare soprattutto con riforme strutturali capaci di generare equilibri dinamicamente più efficienti. Nel dibattito europeo di politica economica la misura del successo di tali riforme è di solito identificata nell'accelerazione del tasso di crescita dell'economia. In Italia il tema delle riforme ha tratto elementi addizionali di impulso dalla diffusa convinzione secondo cui la crescita nel nostro paese, più che in altri, sia bloccata da rigidità pervasive, ostacoli e resistenze che bloccano le forze vive della concorrenza, nel mercato del lavoro, nel mercato dei beni, nelle professioni, nelle utilities, nella pubblica amministrazione.

In queste pagine non affronto direttamente nessuno degli snodi indicati, ma discuto alcuni temi centrali nella discussione sulle riforme economiche.

Nella prima sezione rammento i caratteri generali del riformismo economico così come si sono formati nel corso degli ultimi vent'anni. Nella seconda sezione sottolineo l'importanza della misurazione delle regolamentazioni nel neoriformismo, poiché i risultati delle riforme devono essere verificati mediante cambiamenti nel "grado di efficienza" del funzionamento dei mercati. L'ultima sezione discute gli effetti delle riforme economiche attuate recentemente in Italia. Osservando che la qualità delle previsioni di crescita presentate nei documenti ufficiali di politica economica è sempre molto mediocre e regolarmente smentita dai dati a consuntivo, si deve sottolineare, infine, che gli effetti sulla crescita e sull'occupazione delle riforme, che gli stessi responsabili della politica dichiarano di attendersi sono, nel migliore dei casi, molto modesti e, spesso, diluiti in un indefinito "lungo periodo".

2. METAMORFOSI DEL RIFORMISMO

Nella concezione tradizionale, la politica economica muove "leve" in un contesto istituzionale-regolativo *dato*, mentre le riforme puntano a *modificare* tale contesto. Le riforme affiancano quindi l'azione corrente di politica economica, sebbene ci aspettiamo che, di norma, esse si iscrivano in un processo discontinuo, per almeno due ragioni. In primo luogo, perché i cambiamenti nel regime istituzionale-regolativo dell'economia producono fasi di transizione che di solito generano incertezza negli agenti economici, tensioni politiche e instabilità nel processo di crescita; in secondo luogo, perché le riforme comportano quasi sempre conseguenze distributive che tendono a suscitare l'opposizione dei gruppi sociali che prevedono di uscire perdenti dalla scommessa del cambiamento.

In effetti, tanto la teoria tradizionale della politica economica quanto la storia dell'intervento pubblico nei paesi industrializzati e nei paesi in via di sviluppo mostrano che le riforme economiche trovano la loro prima *raison d'être* proprio nei mutamenti distributivi che esse intendono realizzare: sono le implicazioni distributive delle riforme che contribuiscono a spiegare perché, nel passato, le riforme economiche si siano sempre iscritte in uno spazio d'intervento inevitabilmente conflittuale. Chiaramente, non è questa la concezione di riforma economica oggi prevalente. Negli ultimi due decenni si è infatti affermata la persuasione che il principale terreno in cui agiscono e *devono* agire le riforme economiche è quello della crescita economica. Questo cambiamento ha modificato in profondità i contenuti del dibattito pubblico di politica economica.

2.1. I caratteri del neoriformismo

L'enfasi sulla crescita economica come principale obiettivo delle riforme ne ha innanzitutto mutato la concezione: da riforme-redistributive a riforme-produttive. In secondo

luogo, è cambiata la concezione del modo in cui si ritiene che le riforme possono (e *dovrebbero*) essere introdotte nell'economia. Infine, e in parte come conseguenza di questi cambiamenti, il dibattito pubblico sulle riforme ha subito una progressiva torsione verso lo svuotamento del suo contenuto politico.

2.1.1. *Il significato delle riforme*

Per quanto riguarda la prima concezione, il nuovo riformismo, diversamente dal riformismo storico il cui obiettivo era quello di limitare l'azione dei mercati, dichiara di voler intervenire nell'economia allo scopo di rendere più "fluidi" il funzionamento dei mercati stessi e, per questa via, promuovere una più efficiente allocazione delle risorse come premessa per la crescita economica. Alla base di questa concezione vi è l'idea, invero molto semplice, che la crescita economica sia frenata da una pluralità di ostacoli economici, culturali, politici, tecnico-organizzativi².

Il significato "deregolatore" di questo riformismo emerge molto chiaramente nei rapporti *Doing Business* della Banca mondiale che si pubblicano dal 2003, oggi tra i Rapporti di maggior profilo dell'organizzazione e con maggior eco nella discussione internazionale di politica economica. Tali Rapporti raccolgono, per ciascun paese, una batteria di indicatori relativi alle regolamentazioni intese come ostacoli al "fare impresa" e alla "competitività" (numero di permessi per avviare una impresa o costruire un immobile, costi di avvio di un'impresa, procedure legali e spese di notariato, leggi del lavoro, pressione fiscale) e definiscono le riforme come azioni volte a rimuovere tali ostacoli. Questo orientamento è da tempo il tratto saliente del dibattito pubblico sulla politica economica europea. Non vi è infatti documento proveniente dai centri di governo dell'Unione europea che non insista sul ruolo decisivo della "competitività" quale punto di raccordo dell'intera attività di *policy* dell'Unione.

2.1.2. *Delega tecnocratica e depotenziamento delle istanze politiche e democratiche*

Non meno importante è il cambiamento nella concezione del modo in cui ci si aspetta che le riforme vengano introdotte nell'economia. Ci soccorre qui una intuizione di Albert O. Hirschman che, in un testo del 1973, aveva posto in alternativa la via "endogena" delle riforme, guidate per lo più dalle specificità delle situazioni locali, alla via dei cambiamenti "esogeni" slegati dalle caratteristiche proprie dei diversi paesi e non di rado imposti dagli organismi economici internazionali (Hirschman, 1973). Il riformismo degli ultimi decenni è stato iniettato nelle economie molto spesso per via esogena. Ciò è plasticamente illustrato dall'attività degli organismi economici internazionali che, da diversi anni, pubblicano regolari Rapporti sullo stato di attuazione delle riforme nei diversi paesi. Si pensi, in particolare, ai volumi *Going for growth*, tra le pubblicazioni dell'OCSE che meglio interpretano questa concezione delle riforme. Si tratta di Rapporti che si pubblicano dal 2005 e che propongono per tutti i paesi la stessa batteria di riforme segnalando, per ciascun paese, gli interventi prioritari, il grado di ottemperanza alle prescrizioni passate, i passi da compiere per ottemperare alle nuove. In ciascun paese viene "misurata" l'intensità degli "ostacoli alla crescita"; di ciascuna riforma, volta a rimuovere quegli ostacoli, viene "misurato" lo stato di attuazione e, su questa base, i diversi paesi sono incoraggiati a colmare i ritardi

² Albert Hirschman (1968, p. 29) aveva criticamente discusso più di cinquant'anni fa questa nozione di riformismo mediante "eliminazione di ostacoli" in cui è implicito che «dopo la rimozione di uno o più ostacoli, le forze creatrici dello sviluppo si troverebbero liberate, come cavalli da corsa dopo il sollevamento della sbarra di partenza».

in particolari direzioni con interventi i cui risultati saranno successivamente sottoposti a monitoraggio (si veda, in particolare, OCSE 2013a). L'aspetto platealmente burocratico e dirigitico di queste procedure può sembrare dissonante in pubblicazioni che predicano le virtù del mercato, ma non deve sorprendere perché il riformismo che stiamo discutendo non ignora la lezione di Polanyi e sa che i mercati perfetti non esistono e devono essere invece fabbricati con un'azione costante, con la sorveglianza continua, sempre tenendo l'economia e la società sulla corda.

Se riconosciamo le implicazioni distributive delle riforme economiche come un loro esito inevitabile, non possiamo sfuggire alla sfida politica che esse rappresentano perché le riforme, così intese, scaturiscono da processi di negoziazione tra posizioni alternative e tra gruppi sociali con interessi contrastanti, in un contesto in cui il conflitto e il compromesso non possono essere sempre evitati. Se invece le riforme generano riallocazioni da equilibri inefficienti ad equilibri superiori allora non sembrerebbero esserci molte buone ragioni per contrastarle. Questo non significa che le riforme non incontrino resistenze, ma che tali resistenze possono e dovrebbero essere spezzate in tutti i casi in cui le riforme promettono un dividendo di crescita capace, per così dire, di "comprare il consenso". È per questo che quasi tutti i Rapporti sulle riforme degli organismi economici internazionali e i Programmi nazionali di riforma insistono sulle riforme come fattori di crescita, giacché il beneficio della crescita dovrebbe attenuare le preoccupazioni per le loro conseguenze distributive.

Nello spazio europeo questa concezione del riformismo è particolarmente evidente se appena pensiamo che nell'Unione europea la politica economica ha una funzione strategica di tipo prevalentemente *regolativo*, che deriva dalla convinzione secondo cui, in una vasta ed eterogenea comunità politica quale è quella rappresentata dai paesi dell'Unione, il compito di migliorare l'"efficienza dei mercati" non può essere affidato ai tradizionali strumenti d'intervento in mano ai pubblici poteri, ma dovrebbe essere delegato ad agenzie formate da esperti indipendenti dal consenso popolare e delle maggioranze parlamentari³.

È per questo che in alcuni paesi europei, negli ultimi due decenni, scelte importanti sono state talvolta assunte da governi tecnici, con decretazioni d'urgenza che hanno sacrificato la discussione parlamentare o, ancora, adottate sulle base di ingiunzioni di autorità internazionali, secondo la falsariga già sperimentata in passato in molti paesi emergenti sottoposti ai "programmi di aggiustamento". Si tratta di orientamenti che traggono impulso addizionale dalle situazioni di crisi, quando l'accelerazione del passo delle riforme avviene con procedure "emergenziali" che sopprimono la discussione delle alternative e sacrificano il confronto democratico: come si legge in un recente Rapporto della Commissione europea (2012a, p. 4), l'approccio dei governi nazionali in risposta alla crisi dei debiti sovrani dopo il collasso del 2008-09 «è stato quello di accelerare drasticamente e intensificare le riforme strutturali [...] e i metodi scelti per attuare le decisioni hanno spesso escluso il ricorso al dialogo sociale». Dal canto suo, l'OCSE (2013b, p. 99) ritiene che l'introduzione di riforme mediante decreti-legge e voti di fiducia costituisca «an efficient way to enact important measures without spending time on long public and parliamentary debate» (sebbene questo non sia senza svantaggi, se non altro perché il Parlamento «has some "ownership" of the legislation»).

³ Si pensi al decreto "Salva Italia" approvato dal governo italiano nel 2012 che ha ampliato i poteri dell'Autorità per la concorrenza permettendole di contrastare, anche di fronte ai tribunali amministrativi, le deliberazioni delle istituzioni elettive locali quando esse siano giudicate in contrasto con i requisiti della concorrenza dei mercati (O'Brien, 2013, p. 15).

2.2. Il punto di svolta

Il cambiamento nel modo di intendere le riforme è stato un processo graduale, ma è possibile indicare un importante punto di svolta, approssimativamente intorno all'apertura degli anni Novanta.

Tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta la convinzione che la crescita economica dipenda dal “buon funzionamento dei mercati” trova tenaci sostenitori negli organismi economici internazionali. Negli anni Ottanta la Banca mondiale, guidata da esperti provenienti dalle grandi banche d'affari, predica interventi deregolatori in ambito microeconomico e insiste sul rafforzamento della disciplina di mercato come presupposto delle politiche di sviluppo; i Rapporti annuali sullo sviluppo tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila insistono sulla necessità di adeguare le istituzioni e le regolamentazioni che influiscono sull'attività d'impresa e che possono facilitare o ostacolare il funzionamento dei mercati (Yusuf, 2009). Analogo è il percorso della discussione pubblica di politica economica nello spazio europeo. Nel 1988 la Commissione europea vara il progetto del mercato unico come grande area di libero scambio, nel 1992 il Trattato di Maastricht stabilisce l'indipendenza della Banca centrale e la stabilità dei prezzi come obiettivi “costituzionali” del disegno europeo e nel 1993 il Libro Bianco del presidente della Commissione europea J. Delors su *Crescita, concorrenza e occupazione* può sintetizzare gli orientamenti della politica economica europea nelle parole d'ordine: deregolamentazione, flessibilità del mercato del lavoro, investimenti in grandi opere infrastrutturali, concorrenza internazionale. Nel 1995 la Commissione europea crea il Gruppo di consulenza per la concorrenza, che nei primi due anni del suo mandato produce quattro Rapporti sul tema del rafforzamento della concorrenza attraverso la deregolamentazione e la privatizzazione, soprattutto nelle aree dell'energia, del trasporto e delle telecomunicazioni. Lungo questa strada, la concezione della politica economica che si afferma definitivamente nella discussione pubblica vede lo Stato alla stregua di un “buon cittadino” – ovviamente un cittadino importante – il cui compito principale è quello di limitare le sue attività migliorando la sua efficienza amministrativa allo scopo di rafforzare l'ambiente in cui agiscono le imprese e opera il mercato concorrenziale.

L'avvio del mercato unico europeo nel 1992, la completa liberalizzazione, nel 1990, dei movimenti dei capitali in Europa, il Trattato di Maastricht del 1992, il collasso dei regimi socialisti nei paesi dell'Europa orientale dopo il 1989 sono dunque alcuni degli eventi che spiegano perché nel dibattito internazionale di politica economica l'inizio degli anni Novanta coincida con l'accelerazione degli approcci riformistici che stiamo discutendo.

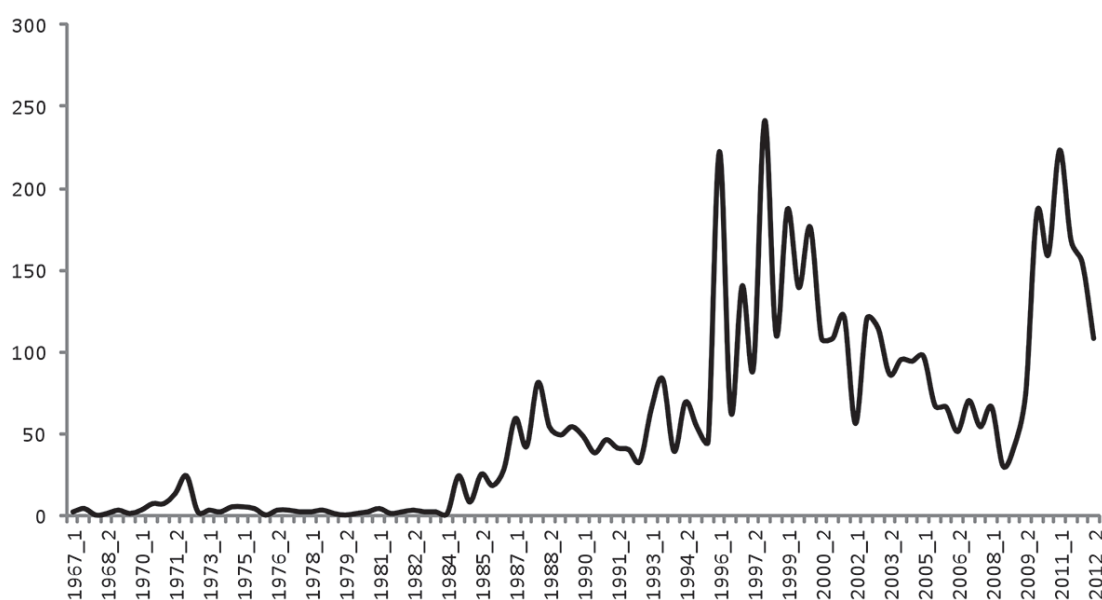
La FIG. 1 fornisce un supporto a questa intuizione. Riproduce la frequenza con cui le parole riforma/riforme ricorrono negli *Economic Outlook* dell'OCSE, il Rapporto semestrale sulle economie più industrializzate che si pubblica dal 1967. Come si vede, sono scarsi i riferimenti alle riforme economiche fino alla prima metà degli anni Ottanta, aumentano un po' nella seconda metà degli anni Ottanta, poi diventano valanga tra il 1993 e il 1999, decelerano un po' dopo il 2000, ma il tema resta sempre ben presente, e tornano ad aumentare vistosamente dopo la devastante crisi finanziaria che esplode nel 2008 negli Stati Uniti e poi si propaga all'Europa⁴.

Fino alla prima metà degli anni Ottanta, i pochi riferimenti alle riforme riguardano per lo più interventi di modifica dei sistemi di tassazione, anche con l'obiettivo del controllo

⁴ Il numero di paesi aderenti all'OCSE cambia nel tempo, ma il salto di serie dopo la metà degli anni Ottanta resta comunque molto vistoso.

dei prezzi (in diversi paesi tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta vengono modificati i regimi delle imposte indirette), vi sono alcuni riferimenti alle riforme strutturali chieste (in particolare in Italia) dai sindacati e occasionali cenni a interventi amministrativi per controllare i movimenti dei capitali e per rafforzare la regolamentazione dei sistemi creditizi. Nella seconda metà degli anni Ottanta, la discussione sulle riforme ruota per lo più attorno alla politica di riduzione delle aliquote massime d'imposta avviata con particolare forza negli Stati Uniti. È con l'apertura degli anni Novanta che il tema delle "riforme competitive" s'insedia saldamente nei Rapporti OCSE puntando decisamente sul binomio riforme-crescita. Nella politica economica europea diventano in tal modo centrali i temi della flessibilità dei mercati del lavoro, della liberalizzazione dei mercati dei beni e delle *utilities*, della deregolamentazione dei mercati finanziari e della riduzione dell'intervento pubblico nell'economia (OCSE, 1999a, pp. 26 ss.).

Figura 1. Le riforme nel dibattito internazionale (ricorrenza delle parole "reform/reforms" negli *Economic Outlook* dell'OCSE).



Fonte: elaborazione propria su dati *Economic Outlook*, 1967/1-2012/2.

La FIG. 1 mette poi in luce la corrispondenza tra le fasi di crisi dell'economia e l'accelerazione della discussione pubblica sulle riforme. Nel 1992-93 il sistema monetario europeo collassa rovinosamente, dopo solamente cinque anni di precaria stabilità, imponendo ingenti costi economici e sociali ai paesi europei, e la storia si ripete, con modalità ancora più drammatiche, dopo il 2008, quando in Europa la crisi finanziaria travolge la stessa costruzione della moneta unica, avviata nella più squillante retorica appena dieci anni prima. Nelle due fasi, come si vede bene nella FIG. 1, si gonfia, nel dibattito internazionale di politica economica, la bolla dei riferimenti alle riforme economiche, nella persuasione che esse costituiscano la via d'uscita obbligata dalla crisi e il mezzo più sicuro per rilanciare la crescita. Particolarmente eloquenti, in questo contesto, i casi di alcuni paesi dell'Europa

meridionale: travolti dalla crisi economica finanziaria del 2008-09 che si scarica in gravi problemi di finanza pubblica, costretti dagli organismi economici internazionali ad adottare duri piani di aggiustamento macroeconomico, quei paesi introducono numerose riforme che devono incoraggiare la pazienza dei creditori. Nel 2012, la Grecia e il Portogallo avevano avviato rispettivamente 39 e 23 riforme in ottemperanza ai requisiti fissati dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Fondo monetario per ottenere assistenza finanziaria (OCSE, 2012a, p. 76).

3. MISURARE LE RIFORME

Sotto il profilo giuridico-legale le regolamentazioni istituzionali sono dispositivi complessi che influenzano i comportamenti economici mediante l'interazione di una pluralità di elementi differenti (dovendo comprendere in questi anche il grado in cui le norme sono effettivamente applicate). D'altra parte, poiché la performance di un sistema economico è anch'essa costituita da un insieme di variabili (in linea di principio lungo un *continuum* dal livello più strettamente microeconomico a quello più ampiamente macroeconomico), dobbiamo immaginare che *singoli ingredienti* dei sistemi di regolamentazione abbiano effetti differenziati sui diversi aspetti della performance.

Invero, anche sotto il profilo economico il significato delle regolamentazioni rimane ambiguo. Esse possono avere effetti positivi in talune situazioni tipicamente studiate dall'economia del benessere (ad esempio le regolamentazioni che compensano fallimenti del mercato), ma possono gravare come costi sull'attività economica in altri contesti, studiati dalla teoria delle scelte collettive, nei quali le regolamentazioni sono per lo più descritte come strumenti per proteggere posizioni di rendita o interessi particolari. Vi sono dunque ovvie ragioni, teoriche e pratiche, che dovrebbero sconsigliare la "semplificazione" del quadro istituzionale-regolativo mediante indicatori elementari o mediante aggregazioni di indicatori elementari.

Tuttavia, uno degli obiettivi della discussione pubblica sulle riforme è esattamente quello di "sciogliere" la complessità caratteristica della regolamentazione istituzionale, ed è per questo che uno degli aspetti maggiori della "bolla" del riformismo competitivo che si gonfia con l'apertura degli anni Novanta è rappresentato dallo sforzo di rappresentazione quantitativa dei sistemi di regolamentazione. Per questo, a sostegno di questa concezione della politica delle riforme, negli ultimi due decenni sono state progettate e sempre più utilizzate numerose batterie di indicatori per misurare i *sistemi di regolamentazione* in una pluralità di aree (dalla regolamentazione dell'attività d'impresa alla regolamentazione dei mercati del lavoro, dalle *utilities* ai costi delle burocrazie pubbliche) allo scopo di identificare gli effetti delle regolamentazioni sull'attività economica, sull'occupazione e sulla crescita e indicare le direzioni di riforma.

All'inizio degli anni Novanta l'OCSE produce graduatorie del grado di restrittività della regolamentazione dei mercati del lavoro nei paesi aderenti all'organizzazione procedendo poi a regolari revisioni degli indicatori (OCSE, 1994, 1999b, 1999c, 2013c, 2013d; Venn, 2009) e dalla fine degli anni Novanta diffonde cifre sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti⁵; il Fondo monetario produce un database delle istituzioni del

⁵ Venn (2009) presenta il metodo di calcolo degli indici di protezione dell'occupazione. Una prima presentazione dei dati e del metodo di calcolo per gli indici di regolamentazione del mercato dei prodotti è in Nicoletti, Scarpetta e Boylaud (2000).

mercato del lavoro, impiegato per la prima volta nell'*Economic Outlook* del 2003 (FMI, 2003); a partire dal 2003 la Banca mondiale produce gli indicatori *Doing Business*⁶. Nel 1999 la Banca mondiale avvia un progetto di misurazione della qualità della *governance* pubblica che alla metà degli anni Duemila copre oltre 200 paesi e territori (Kaufmann *et al.*, 2006). Nel 2005 l'Unione europea costituisce un Laboratorio delle riforme (*Labref: Labour market reform database*) come dispositivo di sorveglianza del passo delle riforme nei paesi membri basati su indicatori delle riforme effettuate, in particolare nel mercato del lavoro (Commissione europea, 2005-13, 2012b, pp. 64 ss.)⁷. A questa azione di stimolo degli organismi economici internazionali e dell'Unione europea si aggiunge l'iniziativa di centri di ricerca privati e *think thanks* che producono misure della regolamentazione istituzionale in diversi settori⁸.

3.1. Misurare le regolamentazioni

La misurazione della regolamentazione attraverso indici numerici costituisce uno degli aspetti centrali del tema che stiamo discutendo. I principali indici di regolamentazione istituzionale oggi disponibili riguardano i mercati dei beni, la regolamentazione delle *utilities*, la regolamentazione dei servizi, gli oneri burocratici, la protezione dell'occupazione e la flessibilità delle condizioni di impiego del lavoro.

In generale, la metodologia di costruzione degli indici implica tre passaggi: *i*) selezione degli indicatori di base; *ii*) codifica; *iii*) ponderazione per l'aggregazione.

i) Per quanto riguarda il primo aspetto, le informazioni di base sintetizzate negli indicatori della "qualità istituzionale" riguardano, inevitabilmente, aspetti *specifici* della regolamentazione e, nella maggior parte dei casi, restituiscono per lo più la dimensione *legale* (obbligatoria) della regolamentazione. Si tratta, innanzitutto, di un processo che conduce ad una selezione parziale delle voci elementari, non di rado con procedure opache (Davis, Kruse, 2007; Berg, Cazes, 2007). In secondo luogo, traspare la concezione semplicistica secondo cui solo le regolamentazioni normative-istituzionali di origine pubblica, in quanto considerate incidenti dal punto di vista "microeconomico" per gli adempimenti svolti dalle imprese e obblighi gravanti su di esse, sono da intendersi come ostacoli al pieno dispiegamento delle potenzialità dei mercati, mentre vengono ignorati sia gli aspetti "sistemici" (tutela dei consumatori, protezione contro gli infortuni ecc.), sia le "norme private", anch'esse costose, che le imprese adotterebbero comunque, anche in contesti privati non regolati, sia, infine, i "costi della non regolamentazione" (Arruñada, 2007)⁹. Per questo gli indicatori quantitativi prodotti dagli organismi internazionali non riescono a valutare né il signifi-

⁶ Discussioni critiche degli indici *Doing Business* sono presentate da Berg e Cazes (2007), Davis e Kruse (2007), Arruñada (2007), Benedettini e Nicita (2010).

⁷ Nel 2008 la Commissione europea ha prodotto uno "strumento metodologico" per valutare la performance dei paesi dell'Unione nel quadro della Strategia di Lisbona per lo più in riferimento a misure di politica economica connesse a riforme degli assetti regolativi (Commissione europea, 2008).

⁸ Ad esempio l'*Indice di competitività* compilato dal World Economic Forum o l'*Indice di libertà economica* calcolato dalla Heritage Foundation, che predica forme estreme di liberismo hayekiano.

⁹ Si pensi alla discussione sugli oneri amministrativi in riferimento alla provvista di particolari beni pubblici. Se, riprendendo un esempio noto, privatizzassimo completamente il sistema sanitario, i costi di transazione aumenterebbero rispetto alla gestione pubblica generando un aggravio rilevante di oneri burocratici. Negli Stati Uniti gli oneri gestionali rappresentano il 3% della spesa sanitaria complessiva nel comparto pubblico Medicare (che tratta anziani e persone con disabilità), mentre costituiscono una frazione compresa tra il 15 e il 25% della spesa sanitaria privata (pari ad oltre il 60% della spesa sanitaria totale) (Reinhardt, 2013; Cutler *et al.*, 2012). In base alla logica che ispira le campagne europee per la semplificazione amministrativa per cui solo i costi della gestione pubblica determinano oneri burocratici, gli oneri amministrativi della sanità privata verrebbero contati come redditi (e profitti delle società di assicurazione).

cato e la portata delle norme o delle regolamentazioni, né il modo in cui esse sono effettivamente operanti, ed offrono quindi un'immagine quantomeno parziale dell'"ambiente regolativo" in cui agiscono le imprese, il quale dipende dall'*insieme* delle procedure e delle norme coinvolte, alcune delle quali, pur non essendo obbligatorie, potrebbero egualmente imporsi nella pratica quotidiana, sostituendosi alle norme obbligatorie¹⁰.

ii) Anche la fase della codifica non è esente da difficoltà serie.

Innanzitutto, gli indicatori elementari sono "costretti" nella stessa estensione, che, nel caso degli indici OCSE, è compresa in una scala da 0 a 6, mentre per gli indici *Doing Business* la scala va da 1 a 100. Questo significa, in particolare, che due indicatori nella medesima "posizione" in termini di restrittività della regolamentazione ottengono la stessa cifra assoluta. Sebbene sia giustificata da ragioni di comparabilità, è improbabile che una tale procedura rifletta l'importanza effettiva delle specifiche regolamentazioni e, almeno in questo senso, introduce una ovvia distorsione.

In secondo luogo, vi sono casi in cui una stessa codifica viene applicata a situazioni molto diverse o codifiche diverse sono applicate a situazioni simili¹¹. Problemi come questi sorgono quasi inevitabilmente poiché di solito è difficile valutare sulla base dei soli aspetti formali il contenuto *effettivo* delle specifiche situazioni regolative¹². È vero, peraltro, che la codifica di *tutte* le informazioni di base è un esercizio precario per numerose e ben note ragioni: gli indici non catturano tutte le variazioni introdotte dalla legislazione, i confronti internazionali non riescono a restituire le specificità dei contesti nazionali, l'efficacia delle regolamentazioni dipende, tra l'altro, dall'ambiente politico, dalle relazioni contrattuali nel mercato del lavoro, dalla qualità del sistema giuridico¹³.

iii) Una volta selezionati e codificati, gli indicatori elementari vengono pesati per ottenere gli indici aggregati. Tali indicatori presentano normalmente una struttura ad albero che vede al vertice il dato di sintesi, media di indici relativi a "regolazioni ad ampio raggio", a

¹⁰ Si pensi alla regolamentazione delle professioni. L'OCSE assegna un punteggio molto restrittivo alla professione degli architetti in Italia dove agli architetti sono iscritti ad un ordine professionale e la laurea è condizione di accesso alla professione, diversamente dalla Svezia, dove né la professione né il titolo sono regolamentati dalla legge, ma l'accesso alla professione è regolato dalle associazioni di categoria. Questa informazione non permette tuttavia di concludere che sia più difficile (o più facile) l'accesso alla professione in Italia che in Svezia, ma semplicemente che i meccanismi di accesso sono diversi.

¹¹ Un esempio del primo caso si trae dagli indici OCSE di protezione dell'impiego relativi al periodo oltre il quale il licenziamento non può essere impugnato: il Regno Unito e la Svezia ottengono lo stesso punteggio, sebbene nel primo paese il periodo sia compreso tra 3 e 6 mesi (ed è allungabile dal giudice), mentre in Svezia il periodo è compreso tra due settimane (impugnazione del solo licenziamento) e quattro mesi (solo richiesta dei danni). Una illustrazione del secondo caso è offerta dalla codifica della restrittività della definizione di licenziamento giustificato. OCSE (2013d) riporta definizioni sostanzialmente simili per il Regno Unito e l'Italia tanto che la serie storica degli indici di protezione dell'impiego precedente alla revisione del 2013 assegna la stessa cifra ai due paesi (0, ovvero nessuna restrizione); anche un recente documento della Commissione europea colloca l'Italia e il Regno Unito nello stesso gruppo di paesi nei quali la definizione di licenziamento giustificato non è restrittiva (si veda il file *Employment protection legislation* in www.ec.europa.eu/europe2020/). La recente revisione degli indici OCSE attribuisce invece la cifra 0 al Regno Unito e la cifra 4 all'Italia (e la estende all'intero periodo 1985-2013), e la definizione rappresenterebbe quindi una grave pastoia.

¹² Si pensi, in particolare, al confronto tra regolamentazioni che possono essere invocate frequentemente, il cui significato pratico può essere accertato con relativa facilità, e regolamentazioni che si applicano infrequentemente (Davis, Kruse, 2007).

¹³ Nel 2013 l'OCSE ha preso atto delle riforme del mercato del lavoro italiano varate dal Governo Monti nel 2012, considerando in particolare le misure che hanno reso più facili i licenziamenti dei lavoratori permanenti. Tuttavia, discutendo le limitazioni alle possibilità del reintegro che hanno sensibilmente allentato il vincolo al licenziamento senza giusta causa, deve osservare che la questione è «politicamente sensibile, ma non è chiaro quanto importante sia il suo impatto» (OCSE, 2013b, p. 79), e aggiunge che la variazione dell'indice di protezione dell'impiego per i lavoratori permanenti non cattura tutti gli elementi che influenzano la flessibilità del mercato del lavoro, perché ciò dipenderà sia dal modo in cui i contenziosi verranno affrontati dai giudici dal lavoro sia dal grado in cui sarà incoraggiata la conciliazione extragiudiziale.

loro volta combinazioni di sub-indicatori elementari di più basso livello. Ad esempio, l'indice aggregato per la regolamentazione del mercato dei prodotti fornito dall'OCSE è la media di indici relativi a tre ampie classi di regolamentazione istituzionale (controllo pubblico, ostacoli all'entrata, barriere agli investimenti e al commercio internazionale), ciascuna delle quali, di nuovo, combina elementi diversi, a loro volta combinazioni di indicatori più specifici. In particolare il "controllo pubblico" è la media di un indice relativo all'estensione della proprietà pubblica e di un indice relativo al coinvolgimento statale nella conduzione delle imprese e quest'ultimo, in particolare, deriva da indicatori sul controllo diretto nell'attività produttiva e sul controllo nella formazione dei prezzi. L'OCSE calcola anche un indice del grado di regolamentazione delle *utilities* (telecomunicazioni, poste, trasporti, gas e elettricità) che tiene conto, tra l'altro, dell'estensione della proprietà pubblica, del grado di regolamentazione tariffaria e dei controlli amministrativi. Per quanto riguarda la flessibilità del lavoro, gli indici di protezione dai licenziamenti dell'OCSE sono medie di tre componenti, relative alla regolamentazione dell'occupazione regolare, regolamentazione dell'occupazione temporanea, regolamentazione dei licenziamenti collettivi. A sua volta, l'indice di protezione del lavoro regolare è la media ponderata di 13 sub-indici (preavviso di licenziamento, durata del periodo di prova, indennità di licenziamento ecc.) che, insieme, hanno un peso di 5/12 nel calcolo dell'indice aggregato, l'indice di protezione del lavoro temporaneo, che pesa anch'esso per 5/12 nell'indice aggregato è la media ponderata di 8 sub-indici (relativi, tra l'altro, alle causali del lavoro temporaneo e alla possibilità di reiterazione dei contratti), mentre l'indice di protezione dei licenziamenti collettivi, che pesa per 2/12 nell'indice aggregato, è la media semplice di 4 sub-indici.

Si tratta, come si vede bene, di una procedura meccanica in cui i pesi impiegati non riflettono né l'importanza delle specifiche regolamentazioni nei diversi sistemi nazionali né la dimensione dei settori o, nel caso del lavoro, la diffusione delle tipologie contrattuali alle quali esse fanno riferimento, ma, di fatto, sono selezionati in modo arbitrario allo scopo di produrre uno schema uniforme per tutti i paesi¹⁴. Deriva da questo che tali indici producono non di rado rappresentazioni delle situazioni di fatto implausibili o in contrasto con informazioni note. La Spagna, ad esempio, presenta uno dei più alti indici di protezione del lavoro temporaneo, ma è anche uno dei paesi europei in cui tale tipologia contrattuale è più diffusa; l'OCSE assegna alla Danimarca una posizione eccellente «on overall competition indicators, including those featuring in the OECD product market regulation database», ma il paese è tra i più cari d'Europa, il che lascia trasparire «weak competition and barriers to market entry» (OCSE, 2012b, p. 16); uno studio aveva calcolato alcuni anni fa un'alta incidenza delle quasi rendite negli Stati Uniti «which runs counter to our intuition about the degree of competition in the US and Europe», e altresì aveva constatato un aumento dei profitti in un gruppo di paesi in contrasto con quanto ci si sarebbe aspettato stando ai cambiamenti nelle regolamentazioni associati alle riforme dei mercati dei prodotti (Griffith *et al.*, 2006, p. 21). In altri termini, gli indici di regolamentazione, invece di gettare luce sulla condizione effettiva dei mercati, diventano molto spesso pseudo-evidenze (o paradossi) in cerca di spiegazione.

3.2. Il fascino della semplificazione

L'obiettivo della misurazione delle regolamentazioni non è primariamente quello, forse impossibile, di restituire una rappresentazione realistica dei diversi ambienti istituzionali,

¹⁴ Venn (2009, pp. 11-2) ha sostenuto sia che i pesi riflettono l'importanza delle specifiche regolamentazioni per le decisioni imprenditoriali, sia che gli indici sono sostanzialmente insensibili alla scelta dei pesi, ma le due cose non possono essere vere contemporaneamente, e sono quasi certamente false entrambe.

quanto piuttosto quello di chiudere le “riforme” in uno spazio concettuale virtualmente senza alternative. Una volta cifrate, le regolamentazioni restano, infatti, intrappolate nel sillogismo per cui il “tempo è denaro” e gli adempimenti alle normative e i “vincoli” legali sono ostacoli e oneri gravanti sull’attività di impresa. Da questo discende l’implicita equivalenza tra riforme economiche e “semplificazione” del quadro normativo-regolativo che, alla fine, non può che ammettere solamente l’alternativa tra “più” regolamentazione e “meno” regolamentazione.

Si pensi, a questo riguardo, alla campagna europea *Better regulation* avviata dalla Commissione europea nel 2005. Sebbene essa dichiari di puntare al “miglioramento della regolamentazione”, ciò che avviene, o si persegue, è, in realtà, una “riduzione della regolamentazione” ed è per questo che nel 2007 la Commissione europea ha fissato per tutti i paesi europei l’obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi del 25% prima di stabilire *che cosa e perché* dovrebbe essere tagliato. Si tratta di una cifra arbitraria, sostanzialmente priva di senso, selezionata sulla base della sua facile vendibilità nel dibattito pubblico, che rivela la portata agitatoria dell’“isomorfismo coercitivo” che caratterizza la stagione del riformismo competitivo che stiamo esaminando (Wegrich, 2009). Perché 25% e non 50%, se si tratta davvero di oneri non necessari che non modificano la qualità della regolamentazione? Quanta parte degli oneri amministrativi dovrebbe essere considerata non sopprimibile (sicurezza sul lavoro, garanzie di informazione per i consumatori, valutazione del rischio ecc.)? In che misura la semplice riduzione quantitativa si traduce in un miglioramento *qualitativo* della regolamentazione? Che significato sostanziale può avere, al di là di un mero adempimento di razionalizzazione, l’informazione che in Italia, negli ultimi anni, sono state eliminate 200.000 leggi primarie e secondarie? (O’Brien, 2013, p. 12). Di fatto, come si è potuto osservare, nel dibattito europeo di politica economica è stata istituzionalizzata una «specific interpretation of better regulation as a project dealing with regulatory *quantity* rather than the *broader regulatory quality agenda* associated with the improvement of the evidence base of regulatory decisions, accountability structures and transparency» (Wegrich, 2009, p. 21, corsivi miei)¹⁵.

Nella stessa direzione, gli organismi economici internazionali documentano l’introduzione di riforme economiche in un paese segnalando il profilo temporale degli indici aggregati. Ad esempio, l’evoluzione degli indici OCSE di regolamentazione del mercato dei prodotti, nei tre quinquenni 1998-2003, 2003-08 e 2008-13, per i 18 paesi dell’Unione europea per i quali essi sono disponibili, per un totale di 50 casi/paesi (per due paesi le informazioni sono disponibili solo per l’ultimo quinquennio), mostra che solo in 3 casi tali indici sono aumentati (sia pure di poco), mentre negli altri 47 casi sono diminuiti,

¹⁵ La Commissione europea ha varato il progetto *Better regulation* affidando l’elaborazione di Rapporti sui costi della regolamentazione a “gruppi di esperti” per lo più costituiti da rappresentanti di organizzazioni imprenditoriali e di società private di consulenza. Il Gruppo ad alto livello costituito nel 2007 era presieduto da un politico tedesco e composto da politici, da rappresentanti delle principali organizzazioni imprenditoriali di alcuni paesi, tra cui Confindustria, e società di consulenza (il presidente del Gruppo è poi diventato consulente di una di quelle società). Sebbene diversi parlamentari europei abbiano criticato la scarsa trasparenza dell’attività del gruppo, la sua composizione e la mancanza di un chiaro mandato, nel 2009 la Commissione ha affidato ad un consorzio formato dalle tre maggiori società internazionali di consulenza e revisione l’incarico di analizzare i costi e gli oneri amministrativi in una pluralità di aree e di fornire raccomandazioni per la loro riduzione. Il consorzio ha prodotto un rapporto di 85 pagine costato 17 milioni di euro che non è stato sottoposto a nessun controllo né da organismi indipendenti né dal Parlamento europeo e la cui qualità è stata giudicata molto severamente dall’European Trade Union Institute che ha svolto un’analisi molto critica, sia pure limitatamente alla sola area della regolamentazione relativa all’ambiente e alla sicurezza del lavoro, segnalando plateali errori, talvolta per ignoranza delle specifiche situazioni nazionali, manipolazioni dei dati, soggezione alle richieste dei committenti (Vogel, Van den Abeele, 2010).

onde vediamo bene quale sia il messaggio implicito in questa concezione del riformismo, ed è che il complesso istituzionale-regolativo è stato adattato *al ribasso* con *meno* regolamentazione. Se consideriamo la variazione degli indici di protezione del lavoro regolare e del lavoro temporaneo tra il 1998 e il 2013 calcolati dall'OCSE per i 14 paesi considerati nella FIG. 4, per un totale di 28 casi/paesi, vediamo che in 17 casi l'indice è diminuito e solo in 5 casi è aumentato. Anche le riforme conteggiate dal Laboratorio europeo delle riforme del mercato del lavoro sono in modo “preponderante” del tipo, come si dice, *employment friendly*, riforme, quindi, che comportano una riduzione del grado di regolamentazione (Commissione europea, 2012b, p. 77). Misurare la *qualità* delle riforme mediante la variazione degli indicatori di regolamentazione istituzionale non può quindi che confermare un punto di vista teorico (ma dovremmo forse dire un pregiudizio) – meno è meglio – che si appella ad una pratica da tempo diffusa, a sua volta circolarmente ispirata a quel punto di vista. *Measure first, then cut* era, del resto, l'eloquente sintesi offerta alcuni anni fa dall'“Economist” (2004).

3.3. Riformismo competitivo

Sebbene sia inevitabile che gli indicatori di regolamentazione istituzionale finiscano per basarsi su criteri largamente arbitrari – nella selezione dei dati elementari, nella loro codificazione, in particolare nel caso di variabili qualitative, nella ponderazione adottata per gli indicatori aggregati –, il problema di fondo risiede in ogni caso nel fatto che tali indici, costruiti per *confrontare* sistemi regolativi nazionali, traggono il loro significato dalla comparazione, la quale chiede uniformità dei criteri di misurazione mentre l'uniformità è esattamente ciò che *non* ci aspettiamo in contesti istituzionali diversi. Ora, però, l'obiettivo implicito nella traduzione in cifre della regolamentazione è, come abbiamo detto, *proprio quello di rappresentare le diversità delle regolamentazioni tra paesi sacrificandone le specificità*, comprimendo la pluralità di interazioni tra i singoli elementi delle istituzioni e generando un'impressione di precisione che sembra “risolvere” problemi di rappresentazione quantitativa notoriamente complessi, di fatto allontanando la riflessione dalla diversità qualitativa degli elementi che vengono misurati e dal loro significato effettivo nei diversi contesti.

L'operatività del riformismo si costruisce, pertanto, attorno a tre linee d'azione:

1. misurazioni quantitative delle regolamentazioni istituzionali, la cui evoluzione permetta di valutare i risultati della politica economica;
2. *benchmarking* sui paesi “virtuosi” sulla base del quale vengono effettuati confronti tra standard regolativi-istituzionali in diversi paesi che possono incoraggiare riforme in particolari direzioni¹⁶.
3. progettazione delle riforme sulla base degli osservati livelli di regolamentazione e valutazione dei loro effetti.

Misurare i livelli e i mutamenti della regolamentazione attraverso il *benchmarking* internazionale diventa, in effetti, un passaggio decisivo per incoraggiare azioni riformatrici in quei settori in cui un particolare paese si mostra in ritardo e per valutare il suo grado di avanzamento verso la “frontiera” istituzionale.

¹⁶ Gli imperativi del *benchmarking* competitivo sono stati spesso veicolati nella discussione pubblica italiana mediante la “retorica del modello esemplare”, come l'ha chiamata Andrea Ginzburg (2010), secondo la quale l'esperienza italiana è stata contrapposta a paesi ritenuti rappresentativi di modelli vincenti sul terreno della crescita economica. L'appello al “modello esemplare” si è, di fatto, concretato nel paragone di *particolari aspetti* della regolamentazione che, con un uso non di rado disinvolto della clausola del *ceteris paribus*, ha finito per ignorare i *fattori specifici* che nei diversi paesi hanno *effettivamente* sospinto la crescita.

Ci troviamo dunque di fronte ad una concezione di *reformismo competitivo* che pretende di descrivere le azioni riformatrici (le riforme dei mercati del lavoro, dei sistemi di welfare, delle professioni e dei mercati dei beni) come “pacchetti” di misure in grado di produrre un “massimo” di efficienza in termini di performance economica, per cui, così come esistono le *best practices* nelle tecnologie e nelle organizzazioni (se siamo disposti a crederci), esisterebbero anche le *best practices* negli ordinamenti istituzionali-regolativi. Si tratta semplicemente di trovarle e di farle digerire ai diversi sistemi economici. Esemplare, in questo senso, il progetto *Doing Business* della Banca mondiale che ha persino reso disponibile un Simulatore delle riforme che permette di valutare i progressi che ciascun paese potrebbe compiere nella graduatoria mondiale della “facilità del fare imprese” se attuasse riforme in grado di avvicinare il suo sistema regolativo a quello di altri paesi più “virtuosi” in uno o più settori. Ad esempio, nel 2013 l’Italia occupa globalmente la 73.ma posizione su 185 paesi, ma se potesse snellire la regolamentazione relativa ai permessi edilizi avvicinandola a quella della Germania guadagnerebbe 13 posizioni, ma ancora meglio potrebbe fare adottando la regolamentazione di Hong Kong che farebbe guadagnare al nostro paese ben 18 posizioni¹⁷. Come spiegano i responsabili del progetto, ordinare i paesi in base a indicatori aggregati è utile in quanto «it is easily understood by politicians, journalists and development experts and therefore creates pressure to reform. As in sports, once you start keeping score everyone wants to win»¹⁸.

Insomma: le riforme come una gara sportiva. Per quanto un po’ caricaturale, questo approccio mette in luce l’implicazione più radicale del riformismo competitivo che iscrive le riforme in un quadro di riferimento tendenzialmente *uniforme e non controverso* che prima “mette in fila” i diversi paesi in base agli indicatori di regolamentazione e poi li premia o punisce nella gara delle riforme in base al grado di avanzamento nelle scale della (de)regolamentazione. È quindi inevitabile che le riforme diventino il terreno per un potenziale conflitto tra paesi, perché i paesi che fanno più riforme vincono nella gara della competizione globale¹⁹. È per questo, ad esempio, che la Commissione europea produce senza sosta rapporti sulla *competitività dei paesi* europei e i governi europei pubblicano regolarmente Programmi nazionali di riforma in cui annunciano obiettivi e tracciano bilanci di una attività di fatto continua che mai sembra doversi arrestare. Per lo stesso motivo, le analisi econometriche degli effetti delle riforme sono per lo più esercizi comparativi che immaginano di applicare ai paesi “ritardatari” i coefficienti di regolamentazione dei paesi più “virtuosi”²⁰.

In tale quadro, la “quantificazione” della regolamentazione non è un aspetto accessorio del riformismo che stiamo discutendo, bensì uno dei suoi principali ingredienti costitutivi: serve per misurare il passo delle riforme, serve per accertarne le conseguenze sulla performance, per tenere continuamente sotto pressione i paesi.

¹⁷ Il simulatore – disponibile all’indirizzo Internet www.doingbusiness.org – identifica dieci aree di regolamentazione ciascuna delle quali sintetizza alcuni ingredienti elementari la cui media posiziona il paese nella graduatoria dei paesi per ciascuna area. La graduatoria globale aggrega le graduatorie nelle dieci aree.

¹⁸ Si veda *Doing business indicator. Why aggregate and how to do it* in www.doingbusiness.org.

¹⁹ Nel 2003 Tommaso Padoa-Schioppa, allora membro dell’esecutivo della Banca centrale europea, spiegava che nello spazio europeo le riforme dei sistemi di welfare rispondono ad una logica di concorrenza internazionale e per questo incoraggiava i sindacati a non irrigidirsi sulle riforme del mercato del lavoro, perché «il paese che riesce a riformare meglio il proprio mercato del lavoro o il proprio sistema pensionistico acquisisce un meritato vantaggio» (Bonanni, 2003).

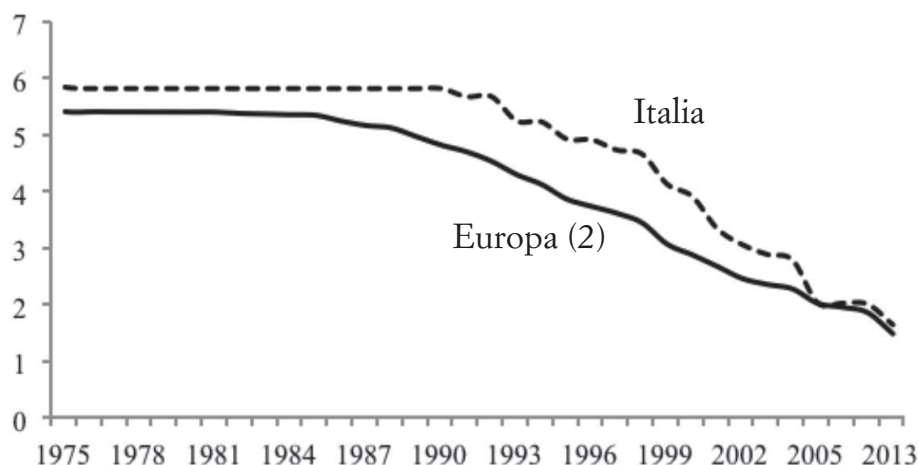
²⁰ Ad esempio, Bouis e Duval (2011), ma anche Barnes *et al.* (2013) e Varga *et al.* (2013) definiscono le riforme dei sistemi di protezione dell’impiego in termini della riduzione degli indici di tutti i paesi OCSE al livello dei tre paesi in cui essi sono più bassi.

3.4. Il riformismo competitivo in Europa e in Italia

Le FIGG. 2, 3 e 4 mostrano ciò che avvenuto in Europa, in tema di riforme economiche, negli ultimi decenni.

La FIG. 2 mostra il profilo temporale tra il 1975 e il 2013 del grado di regolamentazione nel comparto delle *utilities*. L'indice aggregato comincia a cadere nel 1985 riflettendo le politiche di deregolamentazione e liberalizzazione nel Regno Unito, diminuisce ancora leggermente verso la fine degli anni Ottanta riflettendo interventi in Spagna, Portogallo e Svezia, scende poi decisamente a partire dai primi anni Novanta quando tutti i paesi avviano programmi di privatizzazione e liberalizzazione. L'Italia si muove nella stessa direzione, accelerando il passo verso la fine degli anni Novanta, quando vengono portate a termine le più importanti privatizzazioni e sostanzialmente agganciando gli altri paesi già nella prima metà degli anni Duemila; gli indici OCSE registrano una nuova discesa tra il 2008 e il 2013.

Figura 2. Riforme nelle *utilities* (1)



1) Telecomunicazioni, poste, elettricità, gas, trasporto stradale e aereo, ferrovie: l'indice è compreso tra 0 e 6, crescente nella restrittività della regolamentazione.

2) Media dei seguenti paesi: Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito (per alcuni anni le medie si riferiscono ad un numero inferiore di paesi).

Fonte: elaborazione propria su dati OCSE²¹.

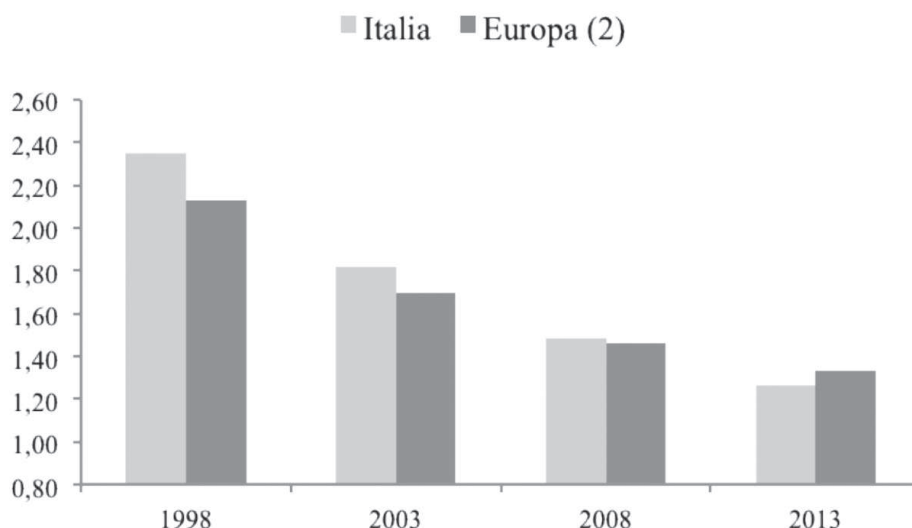
La FIG. 3 riproduce l'indice OCSE di regolamentazione nel mercato dei prodotti negli anni 1998, 2003, 2008 e 2013 e mostra un analogo profilo discendente: anche in questo caso l'Italia parte un po' più "regolamentata" della media degli altri paesi, ma nel decennio colma sostanzialmente il divario e nel 2013 presenta un indice inferiore alla media dei paesi considerati.

Gli indicatori riprodotti nelle FIGG. 2 e 3 forniscono un quadro delle tendenze generali e della posizione relativa italiana, ma esistono altri indicatori, più direttamente connessi alla struttura produttiva – come ad esempio gli "aiuti di Stato" alle imprese

²¹ Per il periodo 1975-2007 *Product Market Regulation Database*, in www.oecd.org/economy/pmr; l'aggiornamento al 2013 concatena al 2017 la variazione 2008-13 desunta dalla nuova banca dati in <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>.

– che restituiscono informazioni aggiuntive sul grado complessivo di “competitività” del paese così come viene inteso dagli organismi economici internazionali e dalla Commissione europea (2010)²².

Figura 3. Riforme nel mercato dei prodotti (1)



1) L'indice misura l'estensione del controllo statale alla produzione, gli ostacoli all'attività d'impresa, i vincoli al commercio internazionale e agli investimenti esteri; è compreso tra 0 e 6, crescente nella restrittività della regolamentazione.

2) Media dei seguenti paesi: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito.

Fonte: elaborazione propria su dati OCSE²³.

La FIG. 4 riproduce il grado di flessibilità del mercato del lavoro così come si può desumere dall'indice di protezione dell'impiego per il periodo 1985-2008, calcolato come media degli indici di protezione dell'occupazione regolare e dell'occupazione temporanea²⁴. Anche in questo caso, l'Italia parte più regolamentata della media degli altri paesi europei, che sono tutti comunque più rigidi del Regno Unito e dell'Irlanda, già molto flessibili negli anni Ottanta. Secondo le cifre dell'OCSE, il Portogallo è il primo paese che, nel 1991, contribuisce a far diminuire l'indice di regolamentazione dell'occupazione, seguono poi la Svezia e la Germania nel 1993, nel 1997 entrano nella gara l'Italia (pacchetto Treu), il Belgio e di nuovo la Svezia, l'indice italiano continua a diminuire fino al 2003 (Libro bianco sul mercato del lavoro del 2001, Legge Biagi del 2003), scendendo nel 2001 al di sotto della media europea (senza Irlanda e Regno Unito). Non serve ribadire che l'indice della FIG. 4 offre una misura parziale (e per molte ragioni discutibile) della flessibilità del mercato del lavoro, tuttavia il profilo storico restituito dalla FIG. 4 chiarisce

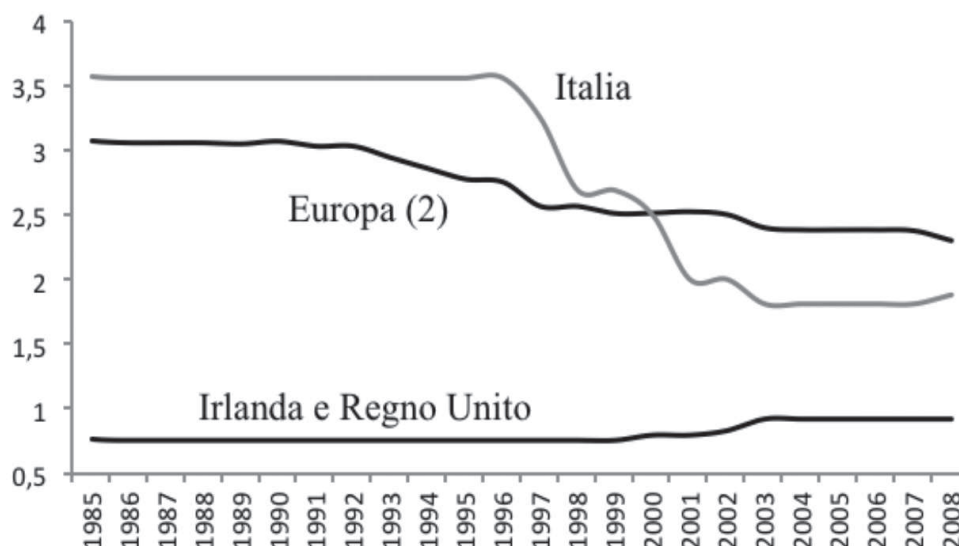
²² Nel 1992-94 gli aiuti di Stato rappresentavano l'1,23% del PIL in Italia e lo 0,86% del PIL UE-27 (al netto degli interventi di sostegno a situazioni di crisi), costituivano nel 2007-10 lo 0,26% in Italia e lo 0,47% in Europa (Brancati, 2012, p. 25; cfr. anche Commissione europea, 2010, p. 211).

²³Cfr. <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>.

²⁴ Per il periodo 1998-2008 l'OCSE rende disponibili due indici di flessibilità del mercato del lavoro, quello riprodotto nella FIG. 4 e un indice che include la protezione dai licenziamenti collettivi. L'andamento dei due indici è grosso modo analogo.

la direzione delle riforme che sono state introdotte nei mercati del lavoro europei negli ultimi vent'anni²⁵.

Figura 4. Indici di flessibilità del mercato del lavoro (1)



1) Media dell'indice di rigidità dei contratti regolari e dei contratti temporanei. L'indice è compreso tra 0 e 6, crescente nella rigidità della regolamentazione.

2) Media dei seguenti paesi: Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Olanda, Portogallo, Svezia.

Fonte: elaborazione propria su dati OCSE²⁶.

Si tenga comunque presente che i mercati del lavoro sono stati interessati, direttamente o indirettamente, da riforme in altri settori, dai modelli contrattuali ai meccanismi di indicizzazione salariale, dai sistemi pensionistici alla scuola. La TAB. 1 riproduce alcuni dati relativi alle riforme nel mercato del lavoro in Europa tra il 1994 e il 2010 e serve a chiarire il punto, pur tenendo presente che si tratta di una sintesi parziale poiché le riforme contate sono solamente una parte del complesso degli interventi realizzati nei diversi paesi. Nel 2005 l'OCSE aveva contato 198 riforme in 18 paesi europei tra il 1994 e il 2004, 13 riforme per l'Italia e 10,9 riforme in media per gli altri paesi. Quasi un quinto di tali riforme riguarda i sistemi di protezione dell'impiego. La tabella riproduce anche la distribuzione

²⁵ In tutti i paesi la riduzione dell'indice è prevalentemente associata alla deregolamentazione del lavoro temporaneo, ma riduzioni della protezione del lavoro regolare non sono infrequenti. Tra il 2008 e il 2013 Spagna, Regno Unito, Grecia, Italia, Olanda e Portogallo hanno ridotto il grado di protezione rispetto ai licenziamenti individuali.

²⁶ La FIG. 4 riproduce il profilo dell'indice di protezione dell'impiego desumibile dalle serie storiche che l'OCSE ha reso disponibili per il periodo 1985-2008 in www.oecd.org/employment/protection e corrisponde alla media degli indici EPR_v1 – occupazione regolare, versione 1 (media ponderata di 8 indicatori elementari) e EPT_v1, occupazione temporanea, versione 1 (media ponderata di 7 indicatori elementari). Nel luglio 2013 l'OCSE ha reso disponibili nuove serie storiche degli indici che in alcuni casi ne modificano significativamente i livelli. Per il 2008, anno per il quale disponiamo di due serie complete degli indicatori elementari, la revisione per i soli indici relativi all'occupazione regolare per 20 paesi della zona euro riguarda circa il 23% dei casi (41 revisioni su 180 casi-paese). *L'Employment Outlook* del 2013 (OCSE, 2013c, p. 75) avvisa che i dati più recenti (2012-13) derivano da una nuova metodologia basata “più intensamente” sulla lettura e l'interpretazione da parte del segretariato dell'OCSE, ma non fornisce informazioni specifiche per comprendere i criteri della revisione. I dati rivisti per il 2013 vengono poi meccanicamente retrodatati a tutta la serie storica a partire dal 1985, lasciando sostanzialmente invariati i profili temporali 1985-2008.

delle riforme attuate nei paesi europei nei tre anni 2006-08-10 contate dal Laboratorio delle riforme. Da segnalare l'ampio ricorso a misure di deregolamentazione del mercato del lavoro nel periodo 2008-10.

I profili evolutivi restituiti dalle figure precedenti convogliano alcuni messaggi immediati.

Innanzitutto, confermano che l'apertura degli anni Novanta segna effettivamente uno spartiacque nella politica economica europea avviando una stagione di riforme che coinvolge in tutti i paesi europei le *utilities*, i mercati dei beni e i mercati del lavoro.

In secondo luogo, mostrano che le riforme sono nella maggior parte dei casi orientate a rendere più fluidi e meno regolamentati i mercati.

In terzo luogo, vediamo che l'attività riformatrice è stata molto vivace anche in Italia.

Tabella 1. Riforme del mercato del lavoro, 1994-2010

| | Riforme | Struttura delle riforme | | | | | Politiche attive (7) | Totale |
|------------------|----------|-------------------------|--------------------|----------|------------------------|-------------------------|-------------------------|--------|
| | | Protez. impiego | Sussidi disocc. | Pensioni | Tempo di lavoro (5) | Tasse sul lavoro (6) | | |
| 1994-2004 | | | | | | | | |
| Italia (1) | 13 (2) | | | | | | | |
| Europa (1, 3) | 10,9 (2) | | | | | | | |
| Europa (1, 3, 4) | | 17 | 27 | 23 | 15 | 18 | | 100 |
| 2006-10 | | | | | | | | |
| Europa (6, 7) | | 12,1 | 23,5 (8) | | 14,1 | 19,1 | 31,2 | 100 |
| 2008-10 | | | | | | | | |
| Italia (9) | 5 | | | | | | | |
| Europa (9, 10) | 47 | | | | | | | |

1) Riforme contate tra il 1994 e il 2004 coerenti con gli obiettivi di flessibilizzazione dei mercati del lavoro fissati nel *Jobs Study* dell'OCSE (1994).

2) Numero delle riforme; numero medio per i paesi europei, Italia esclusa.

3) Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito.

4) Distribuzione percentuale delle riforme.

5) Tempo di lavoro e formazione dei salari.

6) Unione europea.

7) Distribuzione delle riforme contate dal Laboratorio delle riforme dell'Unione europea: media di tre anni (2006-08-10).

8) Welfare, prepensionamenti, sussidi di disoccupazione.

9) Numero di riforme della legislazione sulla protezione dell'impiego (contratti temporanei e permanenti) effettuate nel periodo 2008-10.

10) Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito.

Fonte: elaborazione propria su dati riportati in Brandt *et al.* (2005) e Commissione europea (2012b).

Già nel 2003 l'OCSE presentava un quadro positivo del riformismo economico italiano di quegli anni (OCSE, 2003), e di nuovo un Rapporto del 2005 segnalava l'ampiezza delle riforme italiane nel mercato del lavoro (Brandt *et al.*, 2005). Il profilo temporale degli indicatori OCSE che abbiamo sopra discusso lascia, del resto, intendere che l'attività di deregolamentazione, iniziata negli anni Novanta, è proseguita con buon ritmo nel corso degli anni Duemila, com'era anche documentato dai calcoli pre-

sentati dalla Commissione europea (2010) per il periodo 2005-09²⁷. Particolarmente significativa, nel panorama europeo, la riduzione del grado di regolamentazione del mercato del lavoro italiano, ma rilevante è anche la deregolamentazione del settore delle *utilities*, allineata, nel ventennio 1987-2007, a quella degli altri paesi europei. Anche gli indicatori *Doing Business* della Banca mondiale confermano la riduzione, tra il 2004 e il 2013, di molti oneri burocratici e amministrativi all'attività d'impresa²⁸. Uno studio del 2010 esaminava la deregolamentazione in 10 paesi tra il 1990 e il 2005 e concludeva che l'Italia era in testa nella gara della riduzione del grado di regolamentazione tanto nel mercato dei prodotti quanto nel mercato del lavoro (Bassanetti *et al.*, 2010, p. 16). Nel 2013 un Rapporto OCSE ha ancora richiamato le numerose riforme economiche realizzate in Italia a partire dalla seconda metà degli anni Novanta (O'Brien, 2013); nel 2013 l'OCSE considera il grado di protezione del lavoro in Italia dopo le riforme del 2011-12 e conclude che esso è sostanzialmente allineato alla media OCSE (OCSE, 2013b, p. 80)²⁹.

4. LE RECENTI RIFORME IN ITALIA

Sebbene non manchino studi che hanno tentato di accertare gli effetti delle riforme economiche, rare sono state le ricerche direttamente promosse dai responsabili della politica economica. I Rapporti sull'attuazione della Strategia di Lisbona prodotti dai governi italiani tra il 2006 e il 2009 in ottemperanza a direttive comunitarie (Ciace, anni vari) offrono slegate collezioni d'informazioni sulle riforme effettuate e sugli obiettivi perseguiti senza alcuna vera valutazione dei risultati delle riforme introdotte. In parte invertendo questa tradizione, i Programmi nazionali di riforma degli ultimi anni presentano valutazioni degli effetti di crescita associati alle riforme. In particolare, gli effetti delle riforme sulla crescita e l'occupazione sono trattati con un certo dettaglio nei Documenti di economia e finanza degli anni recenti che prendo in esame in questa sezione confrontandoli con valutazioni di altra fonte.

4.1. Le riforme del mercato del lavoro

I più recenti Programmi di riforma del governo italiano, l'OCSE e il Fondo monetario hanno presentato simulazioni degli effetti delle riforme attuate in Italia negli ultimi due-tre anni. Queste valutazioni sono importanti per almeno tre ragioni. Innanzitutto perché portano allo scoperto i meccanismi attraverso i quali i responsabili della politica economica modellano l'azione delle riforme, in secondo luogo perché segnalano il potenziale di crescita derivante dalle riforme, in terzo luogo perché permettono di confrontare gli effetti delle riforme con i profili evolutivi dell'economia e di saggiare, retrospettivamente, l'impat-

²⁷ Nel periodo, le "condizione ambientali" per le piccole imprese (che cosa saranno?) sono migliorate del 26% in Italia, del 39% in EU-27, le "condizioni di avvio per le *start ups*" sono migliorate dell'8% in Italia, del 7% in Europa, le "regolazioni settoriali specifiche" sono diminuite del 18% in Italia, del 12% in Europa.

²⁸ Ad esempio, tra il 2004 e il 2012 il numero di permessi per avviare un'impresa passa da 9 a 6 (nel 2012 erano 9 in Germania, 10 in Spagna, 5 in Francia), il numero di giorni necessario si riduce da 23 a 6 (15 in Germania, 7 in Francia, 28 in Spagna); resta in Italia comparativamente elevato il requisito di capitale iniziale, ma è tuttavia in diminuzione come percentuale del PIL (Banca mondiale, 2004, 2013).

²⁹ Dai dati impiegati in OCSE (2013b, p. 26, fig. 8) per valutare l'effetto delle riforme del mercato del lavoro italiano del 2012 si desume che l'indice di protezione dell'impiego regolare (licenziamenti individuali) è in Italia pari a 1,6, a fronte della media OCSE di 2,1.

to delle riforme già realizzate. Le riforme considerate riguardano gli ambiti che abbiamo precedentemente discusso: riforme nel mercato dei beni e servizi, riforme nel mercato del lavoro, riforme nella pubblica amministrazione. In questa sezione ignoro le riforme della pubblica amministrazione (che vengono modellate mediante ipotesi sulla riduzione dei cosiddetti “oneri burocratici”) e mi concentro sulle riforme del mercato del lavoro e del mercato dei beni.

La valutazione degli effetti delle riforme sono ottenute con modelli di simulazione le cui caratteristiche generali sono descritte, tra l'altro, in Annichiarico e colleghi (2011a, 2011b, 2013) e Varga *et al.* (2013). Secondo l'impostazione tipica del riformismo competitivo, si tratta di modelli neoclassici standard in cui vengono inserite rigidità e frizioni nei diversi mercati e l'azione di politica economica viene modellata mediante la rimozione di tali rigidità e restituisce i suoi effetti dal lato dell'offerta. A modelli ispirati a questa logica fanno esplicito riferimento le simulazioni presentate dai governi italiani negli ultimi anni e dagli organismi economici internazionali.

Sebbene questa non sia la sede per discutere le caratteristiche di fondo di tale modellistica, alcuni aspetti vanno richiamati per comprendere il significato degli “effetti delle riforme” cui fanno spesso riferimento i responsabili della politica economica.

In primo luogo, la valutazione degli effetti delle riforme dipende dalla particolare struttura dei modelli utilizzati. Annichiarico e colleghi (2011a) esaminano la performance previsiva di due diversi modelli utilizzati dal ministero dell'Economia in relazione a specifiche politiche economiche e trovano, in particolare, che la stessa politica di riforma del mercato del lavoro in un modello genera (nel lungo periodo) un aumento dell'occupazione e in un altro genera una riduzione (differenze si rilevano per molti altri interventi di politica economica). I Programmi di riforma 2011 e 2013 lasciano intendere che taluni effetti di riforma della pubblica amministrazione e di riforma del mercato dei beni siano valutati con un modello, mentre gli effetti delle riforme del mercato del lavoro sarebbero valutati con un altro modello, ma avvertono che taluni risultati di sintesi riflettono l'utilizzo “congiunto” dei due modelli (DEF, 2011, pp. 44 ss., 2013a, p. 21). Il Programma di riforma 2012 fa riferimento ad uno dei due modelli impiegati in DEF 2011 (DEF, 2012, pp. 35 ss.), mentre il Programma di riforma 2013 fa riferimento a tre diversi modelli (DEF, 2013a, pp. 21, 24). In un contesto così mobile è virtualmente impossibile accertare quanta parte degli effetti delle riforme stimati nei diversi programmi dipenda dalla portata dei provvedimenti considerati o dalla specificità dei modelli. I documenti ufficiali di politica economica non offrono nessuna indicazione in merito, ma ribadiscono che i modelli vengono selezionati in base alla loro capacità di rispondere alle esigenze di simulazione delle politiche³⁰.

In secondo luogo, i modelli utilizzati richiedono che le riforme vengano sintetizzate in specifiche variazioni di alcuni parametri chiave, in particolare, nel caso delle riforme del mercato lavoro, nella riduzione del mark up dei salari, con l'obiettivo di rappresentare l'“intensità” con cui tali interventi rendono il mercato del lavoro “più concorrenziale”³¹.

³⁰ «Quantificare gli effetti delle riforme strutturali sulle principali variabili macroeconomiche è estremamente difficile. Tutti i risultati sono stati generati con un modello che, sebbene costruito con lo scopo di valutare gli effetti delle riforme, offre solamente una rappresentazione stilizzata dell'economia. Le forti ipotesi teoriche [del modello] comportano dei limiti che devono essere considerati quando si interpretano i risultati» (Annichiarico *et al.*, 2011b, p. 19).

³¹ È piuttosto difficile fornire un significato empiricamente convincente all'idea del confronto tra i salari effettivi e i salari in un'ipotetica “condizione concorrenziale”. Annichiarico e colleghi (2013), sviluppando il modello cui fa esplicito riferimento il Programma di riforma 2013, sembrano intendere che il settore concorrenziale, dove il *mark up*

Poiché le riforme compongono un insieme eterogeneo di dispositivi di legge e di interventi, la loro “traduzione” in un indicatore sintetico è inevitabilmente un esercizio molto precario, com’è, del resto, riconosciuto nel Programma di riforma 2013 che presenta simulazioni centrali basate su una riduzione del *mark up* dei salari di 14 punti percentuali, ma considera poi anche gli effetti di variazioni rispettivamente del 7% e del 21% («per testare la robustezza delle stime»: DEF, 2013a, p. 24).

In terzo luogo, coerentemente con la logica neoclassica del modello, il canale attraverso il quale le riforme del mercato del lavoro si trasmettono all’economia è principalmente rappresentato dalla riduzione del costo del lavoro. Come spiega il Programma di riforma del 2011, la riforma delle pensioni, in particolare, «favorisce [probabilmente incentivando l’offerta di lavoro] un aumento dell’occupazione e una riduzione del salario procapite, che a sua volta stimola gli investimenti e, tramite i noti effetti moltiplicativi, il prodotto» (DEF, 2011, p. 45). Il punto, ribadito nel Programma di riforma del 2013 (DEF, 2013a, pp. 22-3), non è ambiguo, anche se, come abbiamo visto, la riduzione del salario viene presentata, nel tipico gergo dei modelli di “concorrenza imperfetta” del mercato del lavoro, come una riduzione dello scostamento del salario effettivo da un salario di riferimento “concorrenziale”, scostamento che riflette il potere contrattuale dei lavoratori e l’obiettivo delle riforme del mercato del lavoro è appunto la «riduzione del potere contrattuale dei lavoratori nel fissare un salario superiore alla produttività» (DEF, 2011, p. 45). Questa frase chiarisce che le riforme del mercato del lavoro agiscono tagliando i salari, sebbene l’entità di questa riduzione sia incerta in quanto dipende dal modo in cui il coacervo di disposizioni in cui si concretano le riforme riesce a ridurre il potere contrattuale del lavoro³².

In quarto luogo, se il dichiarato obiettivo delle riforme del mercato del lavoro è la riduzione del costo del lavoro, è molto probabile che, almeno nel breve-medio termine, esse sacrificino la produttività. Il punto, già segnalato dal governo italiano nel 2007 che presentava il declino della produttività come un “effetto collaterale” delle riforme (DPEF, 2007, p. 120), è stato riconosciuto anche nel Programma di riforma 2011: «Nei primi anni dell’esercizio di simulazione la crescita del prodotto è inferiore a quella dell’occupazione, determinando una riduzione della produttività del lavoro che attenua parzialmente l’effetto complessivo della riforma» (DEF, 2011, p. 44).

Questo riconoscimento, indubbiamente importante, non fa che prendere atto di un risultato segnalato in diversi lavori sul tema che stiamo affrontando: in molti casi le riforme del mercato del lavoro, in primo luogo quelle che abbiamo descritto in precedenza e che hanno caratterizzato la stagione del riformismo competitivo, hanno *ostacolato* la crescita³³. Già nel 2005 l’OCSE aveva segnalato che in Italia le riforme del mercato del lavoro avevano contribuito all’aumento dei profitti e al declino della produttività (OCSE, 2005, p. 28), e nel 2007 prendeva atto che le riforme del mercato del lavoro avevano forse aumentato l’offerta di lavoro, ma non la domanda favorendo quindi l’espansione dell’occupazione a salari (e produttività) inferiori (OCSE, 2007, pp. 39-40).

dei salari sui salari di riserva dovrebbero essere nullo, potrebbe essere rappresentato dai lavoratori atipici non sindacalizzati, facili da assumere e da licenziare, con difficoltà di accesso al credito e per lo più non qualificati.

³² Uno studio dell’Ufficio studi della Banca d’Italia aveva “tradotto” le riforme del mercato del lavoro effettuate in Italia tra il 1995 e il 2003 in una “riduzione equivalente” del costo del lavoro compresa tra il 10,4 e il 22,4% (Cipollone, Guelfi, 2006).

³³ Si vedano i contributi in AA.VV. (2013) che discutono alcuni aspetti delle relazioni tra riforme del mercato del lavoro e produttività nell’esperienza italiana.

Da ultimo, gli effetti delle riforme dipendono dal contesto macroeconomico. Questa notazione va riferita all'esperienza degli ultimi vent'anni nello spazio europeo che mostra, molto chiaramente, che l'onda delle riforme economiche, pur sempre continua, subisce delle accelerazioni nelle fasi di crisi che agiscono come catalizzatori delle riforme, da un lato perché il rallentamento della crescita sembra offrire una giustificazione immediata all'avvio di interventi strutturali ai quali viene affidato il compito di rivitalizzare l'economia, dall'altro perché le situazioni di crisi indeboliscono la resistenza sociale e politica a quelle riforme che comportano un peggioramento immediato delle condizioni di vita delle persone e rafforzano il potere d'ingiunzione delle oligarchie decidenti. Tuttavia, la concomitanza tra crisi economica e riforme, soprattutto quando politiche di austerità sono perseguite per ripristinare gli equilibri macroeconomici compromessi dalla crisi, alla fine sacrifica la stessa crescita sterilizzando gli eventuali effetti delle riforme³⁴.

Possiamo ora esaminare la TAB. 2 che raccoglie alcune simulazioni degli effetti delle riforme del mercato del lavoro, riferite per lo più alle misure attuate nel periodo 2011-12³⁵. In linea di principio gli effetti cumulati associati alle riforme (considerate in DEF, 2011, 2013a) dovrebbero essere ottenuti per somma, dato che i due documenti di politica economica fanno riferimento a diversi blocchi di provvedimenti, ma il grado di attuazione incompleto delle riforme e il modo in cui sono rese effettive non consente questa operazione. Pur tenendo presenti le ragioni sopra richiamate, relative alla diversità dei modelli utilizzati, possiamo estrarre qualche notazione sintetica dai dati raccolti nella tabella.

In primo luogo gli effetti previsti nel 2013 (DEF, 2013a) sono in gran parte proiettati nel futuro e sono incerti. Al 2015, secondo DEF (*ibid.*), le riforme del mercato del lavoro attuate nel 2012 potrebbero innalzare il PIL di una frazione compresa tra il 2 e il 6 per mille oltre il livello base: nel complesso le riforme considerate nel 2013 (*ibid.*) suscitano aspettative di crescita molto più prudenti di quelle analizzate nel 2011 (DEF, 2011), sebbene il governo abbia insistito sulla loro importanza³⁶. L'OCSE non si aspetta effetti significativi dalle riforme del mercato del lavoro del 2012 (in ogni caso non nel breve-medio periodo: OCSE, 2013b, p. 29), mentre il Fondo monetario si aspetta qualche risultato dall'incentivazione dell'occupazione femminile (attraverso la creazione di asili nido) e da qualche risorsa aggiuntiva per le politiche attive, mentre non si aspetta nessun risultato dalla maggiore facilità dei licenziamenti. Le misure considerate dal Fondo monetario non corrispondono a quelle considerate in DEF (2013a) e non è chiaro da dove provenga la sia pur prudente e molto incerta previsione di crescita del PIL. Da ultimo notiamo che le previsioni al 2020 sono, non sorprendentemente, tutte più rosee, e ancor più lo sono quelle di lungo periodo, ma tale periodo, nel modello utilizzato, corrisponde a circa un secolo (Annichiarico *et al.*, 2013, pp. 44 ss.), e il fatto che in un secolo le riforme del mercato del lavoro varate nel 2012

³⁴ Il DEF (2014b, p. 79) riconosce che il protrarsi della fase recessiva nel 2012-13 ha «agito nella direzione di attenuare significativamente gli effetti macroeconomici delle riforme del 2012»: tuttavia, se le riforme sono disegnate allo scopo di promuovere la crescita, è capzioso dire che esse falliscono perché l'economia non cresce.

³⁵ Il Programma di riforma 2012 non presenta simulazioni specifiche per il mercato del lavoro.

³⁶ Stando alle cifre riprodotte in DEF (2013a, p. 24), la riduzione di 7 punti del *mark up* sui salari comporterebbe un aumento del prodotto di 0,8 punti al 2020, mentre una riduzione di 21 punti comporterebbe un aumento del prodotto di 1,2 punti percentuali: in questo caso, la differenza tra una «piccola riforma» e una «grande riforma» si tradurrebbe in meno di mezzo punto percentuale di PIL in 8 anni. Il fatto che ampie variazioni del *mark up* dei salari comportino variazioni tutto sommato trascurabili della variabile obiettivo è in un certo senso un esito obbligato. Tradurre una congerie di provvedimenti legislativi e di revisioni normative in un numero e chiamarlo «riduzione del *mark up* sui salari concorrenziali» è infatti un esercizio troppo azzardato per permettere che esso influenzi troppo in profondità i risultati.

possano aumentare il PIL di una cifra compresa tra l'8 per mille e il 2,5% non sembra un risultato particolarmente eccitante.

Tabella 2. Effetti delle riforme del mercato del lavoro

| | Periodi di riferimento degli effetti | | | | |
|---------------------------|--------------------------------------|--|---------------------|---------|---------------|
| | 2014 | 2015 | 2017 | 2020 | Lungo periodo |
| | | | PIL (1) | | |
| DEF 2011 (2) | 0,6 | | 1,2 | 1,6 | |
| DEF 2013a (3) | | 0,2/0,6 | | 0,5/1,7 | 0,8/2,5 |
| Fondo monetario (4) | 0,5 | 1,1 | | | 1,8 |
| Protezione impiego (5) | 0 | 0 | | | 0,3 |
| Occupazione femminile (6) | 0,2 | 0,7 | | | 0,5 |
| Politiche attive (7) | 0,3 | 0,4 | | | 1 |
| OCSE 2013b (8) | | Virtualmente nessun impatto dopo cinque anni | | | |
| | | | Occupazione (1) | | |
| DEF 2011 (2) | 1,1 | | 1,5 | 1,8 | |
| DEF 2013a (3) | | -0,2/0,1 | | 0,6/1,4 | |
| | | | Produttività (1, 9) | | |
| Fondo monetario (4) | | -0,44 | | | -0,12 |
| | | | Salari reali (1, 9) | | |
| | | -0,86 | | | -0,14 |
| | | | Investimenti (1) | | |
| DEF 2011 (2) | 0,3 | | 0,3 | 2,1 | |
| DEF 2013a (3) | | -0,3/0 | | 0,2/1,4 | 0,7/2,1 |
| Fondo monetario (4) | | 1,75 | | | 1,54 |
| Protezione impiego (5) | | 0,58 | | | 0,43 |
| Occupazione femminile (6) | | 1,04 | | | 0,81 |
| Politiche attive (7) | | 0,11 | | | 0,3 |

1) Scostamento della variabile rispetto all'evoluzione senza riforme.

2) Riduzione della spesa pensionistica, incentivi alla contrattazione decentrata, politiche per l'occupazione.

3) Riduzione del *mark up* sui salari, interventi fiscali per il lavoro parasubordinato.

4) Riforme del 2011-12. Il 2014 corrisponde al primo anno della simulazione (Lusinyan, Muir, 2013).

5) Riduzione dei costi di licenziamento.

6) Politiche di incentivazione dell'occupazione femminile.

7) Rafforzamento politiche attive del mercato del lavoro.

8) Riforme del 2012.

9) Totale economia.

Per quanto riguarda gli investimenti, il DEF 2011 si aspettava una crescita del 3 per mille nel 2014, il DEF 2013a è invece incerto tra una caduta del 3 per mille o nessuna crescita. Analogamente indeterminati sono i profili relativi all'occupazione. Le riforme del 2010-11 fanno crescere l'occupazione dell'1,1% nel 2014 secondo DEF 2011; DEF 2013a, invece, non può dire se le riforme del 2011-12 faranno diminuire o aumentare l'occupazione nel 2015, ma prevede che questa aumenterà entro il 2020 (con un incremento compreso tra il 6 per mille e l'1,4%).

Le simulazioni del Fondo monetario sono interessanti poiché permettono di visualizzare il profilo discendente dei salari reali associato alle riforme del mercato del lavoro (su questo i Programmi di riforma, prudentemente, non presentano nessuna cifra): dopo cinque anni le riforme del mercato del lavoro fanno cadere i salari reali e la produttività (Lusinyan, Muir, 2013)³⁷. La produttività cade nelle simulazioni di DEF 2011 (mezzo punto percentuale il primo anno, un terzo di punto nel 2017), aumenta nelle simulazioni di DEF 2013 (non più di mezzo punto percentuale in cinque anni).

Confrontando i Programmi di riforma 2011 e 2013 si nota che il primo è più ottimista sulla crescita aggregata, ma la fa dipendere da un più forte aumento dell'occupazione che sacrifica la produttività, il secondo è meno ottimista sulla crescita, ma permette qualche spiraglio alla produttività attenuando tuttavia gli effetti sull'occupazione.

L'insieme degli effetti delle riforme del mercato del lavoro, combinando le informazioni raccolte nella TAB. 2, convoglia un messaggio che può essere sintetizzato come segue. Nel complesso gli effetti delle riforme del mercato del lavoro sulla crescita sono trascurabili (virtualmente nulli sono gli effetti associati all'allentamento dei vincoli sui licenziamenti);³⁸ l'occupazione potrebbe cadere nel breve periodo, ma se non cade tende a sacrificare la produttività, gli investimenti cadono o restano fermi, nel breve periodo i salari reali sono quasi certamente destinati a cadere, per cui le riforme concorrono forse a determinare una pressione al rialzo delle ore di lavoro (*ibid.*) (delle donne per compensare la riduzione dei salari?). Alla fine, visto il profilo evolutivo dei salari e tenendo conto dei trascurabili effetti sull'occupazione e della dinamica incerta degli investimenti, quel poco di crescita che i modelli riescono a estrarre dalle simulazioni dev'essere sostenuta dai redditi non da lavoro o dalle esportazioni³⁹.

In sintesi, la TAB. 3 riporta le previsioni fino al 2015 del tasso di occupazione desumibili dai documenti di politica economica. Queste previsioni incorporano gli effetti di *tutte* le riforme effettuate fino al momento della previsione e ovviamente tengono conto del raggiunto "grado di flessibilità del mercato" del lavoro italiano. Le cifre si commentano da sole. Alla fine del 2011 si prevedeva un rialzo di un punto percentuale del tasso di occupazione entro il 2013, nell'aprile 2012 il tasso di occupazione previsto per il 2013 è ancora quello del 2010, nell'aprile 2013 il tasso di occupazione previsto per il 2014 è inferiore a quello del 2010 e solo per il 2015 è previsto un modesto rialzo, virtualmente cancellato dalle previsioni più recenti dell'aprile 2014. Nell'aprile 2014 il governo prevede che il tasso di occupazione nel 2015 sarà sotto di un punto rispetto al 2010 e che nel 2017 sarà forse

³⁷ La riduzione dei salari è documentata in Annichiarico e colleghi (2013), che ammettono, però, un lieve incremento della produttività (mezzo punto percentuale in cinque anni).

³⁸ Anche Barnes e colleghi (2013, p. 24) calcolano che la riduzione di un punto dell'indice di protezione dell'impiego (da 2,1 a 1, una riduzione significativa) potrebbe fare aumentare l'occupazione di 1,6 punti in dieci anni.

³⁹ Lo studio del Fondo monetario si aspetta effetti trascurabili dalle riforme del mercato del lavoro perché «in the areas of employment legislation, active labor market policies, and childcare services, Italy, according to the OECD estimates, is not as far off from best practices», e perché «the effects of these reforms on productivity and GDP are empirically found to be relatively small» (Lusinyan, Muir, 2013, p. 20).

tornato al livello del 2010 (DEF, 2014b, p. 68) (ma annuncia che raggiungerà il 60,3 % nel 2060: *ivi*, p. 69).

Tabella 3. Andamento previsto del tasso di occupazione in Italia

| Periodo della previsione (1) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|------------------------------|------|------|------|------|------|
| | Tasso di occupazione (15-64) | | | | | |
| Ott-11 (DEF 2011) | 56,9 | 57,1 | 57,5 | 57,9 | 58,4 | |
| Apr-12 (DEF 2012) | | | 56,7 | 56,9 | 57,3 | 57,6 |
| Apr-13 (DEF 2013a) | | | 56,7 | 56,5 | 56,8 | 57,2 |
| Sett-13 (DEF 2013b) | | | | 55,9 | 55,8 | 56,3 |
| Apr-14 (DEF 2014b) | | | | 55,6 | 55,5 | 55,9 |

1) Data di pubblicazione dei DEF.

Nota: in corsivo il dato a consuntivo.

4.2. Le riforme del mercato dei beni e dei servizi

Le riforme del mercato dei beni e dei servizi sono disegnate allo scopo di modificare il “funzionamento dei mercati” rendendoli “più competitivi”. Gli effetti di benessere attesi da tali riforme fanno affidamento alla tradizionale dottrina della sovranità del consumatore in virtù della quale lo standard di vita delle persone va tutelato nella sfera della distribuzione, ossia con la concorrenza che dovrebbe spingere i prezzi verso il basso, piuttosto che in quella della produzione con l’azione rivendicativa delle maestranze che preme sulle condizioni di lavoro e di salario, onde la dinamica del salario reale finisce per essere spostata dal processo produttivo alla sfera del mercato. Com’è noto, l’abolizione della scala mobile dei salari nei primi anni Novanta venne giustificata con l’argomento che il potere d’acquisto si tutela dal lato del consumo bloccando la spirale inflazionistica e non con inutili rincorse salariali dal lato della produzione. Ora, se è banale costatare che una discesa dei prezzi, a parità di altre condizioni, permette un aumento dei salari reali, è altrettanto banale costatare che se i prezzi scendono le imprese alla fine vorranno comprimere anche la dinamica dei salari. Questo è esattamente quello che è successo nell’esperienza italiana degli ultimi vent’anni se appena osserviamo che il rallentamento della dinamica inflazionistica è andato di pari passo con il rallentamento della dinamica dei salari nominali che ha sostanzialmente tenuto fermi i salari reali, quando non li ha fatti cadere.

L’esperienza europea degli ultimi decenni mostra, del resto, non solo che le “ondate di profittabilità” sono sempre state legate a fasi di contenimento dei salari e di debolezza rivendicativa delle maestranze, ma che le riforme del mercato dei beni e dei servizi sono sempre state, almeno in parte, riforme del mercato del lavoro *en travesti* (le privatizzazioni come mezzi per ridurre alla ragione i sindacati nelle imprese pubbliche, le liberalizzazioni degli orari nei supermercati come occasione di contratti flessibili dei commessi). Non può quindi sorprendere che in Europa il principale risultato delle privatizzazioni e dei cambiamenti nel grado di regolamentazione in diversi settori, nel contesto dei mutamenti organizzativi e istituzionali associati all’implementazione del mercato unico, sia stato quello di *redistribuire* i margini tra prezzi e costi dal lavoro al capitale, non di ridurli (Bassanetti *et al.*, 2010); analogo è il risultato di Boulhol (2005) secondo cui la riduzione della rego-

lamentazione del mercato dei beni non si traduce in uno spostamento delle quasi rendite dagli azionisti ai consumatori, bensì in una riduzione del potere negoziale dei lavoratori che erode la quota salari⁴⁰.

D'altra parte, l'idea di fondo che le regolamentazioni influiscano sui prezzi determinando "margini eccessivi" che le riforme avrebbero lo scopo di limitare, si basa su una concezione piuttosto antiquata della concorrenza e su una rappresentazione difettosa del meccanismo di formazione dei prezzi. Gli studi disponibili sui meccanismi di formazione dei prezzi tendono infatti a confermare l'importanza di fattori strutturali nella evoluzione dei prezzi e della produttività (dimensione delle imprese, innovazione tecnologica, costo del lavoro, stato della domanda aggregata), mentre risultano di solito più incerti o trascurabili gli effetti direttamente ricollegabili ai fattori di regolamentazione-concorrenzialità (cfr. ad esempio Fiorio *et al.*, 2009).

Per farla breve, l'idea che i "profitti eccessivi" dipendano dall'insufficiente concorrenza che tiene alti i prezzi si scontra con l'ovvia constatazione che il consumatore allo stato puro non esiste (tranne il rentier), poiché chi consuma di solito deve anche lavorare per un reddito, onde l'argomento che le persone possano essere protette come consumatori dopo essere state punite come lavoratori non è molto di più di un'offa propagandistica⁴¹.

In ogni caso, il riformismo competitivo che stiamo discutendo si appoggia esattamente su questi canali di trasmissione: le riforme del mercato dei prodotti e delle *utilities* agiscono in prima battuta sui prezzi, direttamente comprimendo gli extraprofitti e indirettamente incoraggiando una maggiore offerta; la riduzione dei prezzi favorisce la spesa dei consumatori ed eventualmente la competitività esterna⁴².

A ben vedere, l'incertezza delle catene causali che conducono dalle riforme alla crescita è persino maggiore nel caso delle riforme del mercato dei beni che in quello del mercato del lavoro. Le riforme del lavoro hanno infatti obiettivi chiari che consistono nell'innalzamento dell'offerta di lavoro e nel contenimento della dinamica salariale, mentre le riforme del mercato dei beni puntano ad esiti che si distendono in una pluralità di direzioni, dalla competitività di singoli settori alla efficienza allocativa, dalla spinta all'innovazione alla creazione di nuove imprese, i cui effetti sulla crescita sono tutti incerti, sia nel breve periodo che nel lungo periodo, e sempre, ovviamente, legati alle particolarità del contesto sociale,

⁴⁰ Il mercato unico europeo è stato regolarmente presentato dai vertici dell'Unione europea come un imponente avanzamento in direzione di mercati concorrenziali e liberalizzati. Secondo la Commissione europea tra il 1992 e il 2008 il mercato unico avrebbe contribuito alla creazione di 2,77 milioni di posti di lavoro nella UE e ad un surplus di crescita di 2,13 punti percentuali (Commissione europea, 2012c). Sono cifre modeste, ancor più se si tiene presente il rallentamento della crescita europea già prima della crisi del 2008-09; i due punti di crescita sono comunque stati bruciati dalla crisi nel quinquennio 2009-13, mentre la sola Eurozona ha distrutto più di cinque milioni di posti di lavoro tra il 2008 e il 2013.

⁴¹ Le cifre sui prezzi e i salari calcolate da UBS per 73 grandi città in cinque continenti forniscono un'immagine sintetica della natura del problema che abbiamo di fronte. L'indice di prezzo corrisponde al costo di un paniere omogeneo di beni e servizi (basato sulle preferenze di un consumatore occidentale) mentre i salari orari sono riferiti alla media di 14 professioni (UBS, 2009). Prendendo a riferimento 14 città europee (Helsinki, Stoccolma, Londra, Vienna, Parigi, Lione, Dublino, Berlino, Monaco, Francoforte, Bruxelles, Amsterdam, Madrid, Barcellona), l'indice di prezzo, nel 2009, valeva a Milano il 91% del costo medio del paniere e il 100% a Roma, ad indicare una sostanziale equivalenza del livello dei prezzi; venendo, invece, ai salari netti, l'indice di Milano valeva l'80% della media delle città europee, e l'indice di Roma valeva il 62%. Una certa omogeneità del livello dei prezzi è, del resto, quella che ci aspettiamo nel contesto del mercato unico europeo, almeno per paesi a livello di sviluppo analogo, mentre le differenze dei salari riflettono le specificità dei mercati del lavoro nazionali. In buona sostanza, anche se è vero (ma forse banale) che i prezzi di taluni beni e servizi in Italia sono più alti che in altri paesi europei, è il divario dei salari che diventa nel tempo particolarmente sensibile nei confronti internazionali.

⁴² Una discussione critica su riforme del mercato dei beni e crescita è ora offerta da Podrecca (2013).

industriale e macroeconomico⁴³. Problemi molto seri riguardano, in particolare, la traduzione di eterogenei pacchetti di riforme in indici di deregolamentazione da utilizzare come input nei modelli di previsione. Si pensi, ad esempio, agli interventi collocati dal Programma di riforme 2012 nell'area "riduzione delle barriere all'entrata": si tratta di un coacervo di 9 misure – che includono, tra l'altro, la revisione *de facto* dell'art. 41 della Costituzione, la gestione per finalità turistiche dei beni sequestrati alla mafia, il dragaggio e gli utilizzi delle rocce di scavo – "sintetizzato" in una riduzione delle barriere all'entrata del 12%.

4.3. Le riforme e la crescita

Il Programma di riforma 2013 presenta un quadro di sintesi degli effetti sulla crescita delle riforme varate nel 2012, riprodotti nella TAB. 4. Tali effetti sono da riferire al complesso delle riforme varate dal governo Monti (ma in parte riflettono gli esiti residui delle riforme del 2011).

Per il 2015, il governo prevede (aprile 2013) un rialzo del PIL dell'1,6% oltre la crescita inerziale, un quarto del quale sarebbe dovuto alle riforme del lavoro. Si tratta della "stima centrale" e, l'abbiamo visto nel caso del mercato del lavoro, il campo di incertezza è piuttosto ampio.

Tabella 4. Effetti macroeconomici delle riforme del 2012

| | Variazioni percentuali del PIL rispetto allo "scenario base" (1) | |
|--|---|------|
| | 2015 | 2020 |
| Liberalizzazione e semplificazioni (2) | 0,9 | 2,4 |
| Decreto crescita 1 e 2 (2) | 0,3 | 0,5 |
| Riforma del lavoro (2) | 0,4 | 1 |
| <i>Totale</i> | 1,6 | 3,9 |
| <i>Revisione 2014 (3)</i> | 0,7 | 2,5 |
| <i>Con riforme 2013 (4)</i> | 0,8 | 2,7 |

1) Senza riforme.
 2) DEF (2013a, p. 25).
 3) DEF (2014, p. 80).
 4) Include gli effetti delle riforme 2013.

Il DEF 2014 (aprile 2014) rivede al ribasso il contributo alla crescita delle riforme del 2012. Per il 2015 la crescita è dimezzata, mentre al 2020 la revisione toglie 1,2 punti alla previsione cumulata associata alle riforme 2012-13 (la revisione lascia invariata la previsione di lungo periodo per la quale, chiaramente, non vale la pena limare le cifre).

Le revisioni dell'impatto sulla crescita delle riforme non fanno che confermare la prassi dei documenti ufficiali di politica economica degli ultimi anni, di sistematica sovrastima

⁴³ Il Programma di riforma 2012 avvisa che la previsione degli effetti delle riforme fa riferimento ad una ampia letteratura esaminata in un saggio di Griffith e Harrison (2004), compilato per la Commissione europea, che "valuta in termini quantitativi" l'impatto delle riforme (DEF, 2012, p. 35). Questo riferimento è piuttosto singolare perché il saggio di Griffith e Harrison passa in rassegna i risultati di alcuni studi e presenta alcuni nuovi risultati dai quali *non emergono affatto* robuste correlazioni tra riforme del mercato dei prodotti e crescita.

delle previsioni di crescita⁴⁴. Il punto è sintetizzato nella TAB. 5 che riassume il profilo delle previsioni di crescita nel periodo 2011-14 ed è molto eloquente.

Tabella 5. Italia: previsioni di crescita 2011-14

| | Variazione percentuale del PIL | | | |
|-----------------------------|--------------------------------|------|------|------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Programma di stabilità 2011 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,6 |
| Programma di stabilità 2012 | 0,4 | -1,2 | 0,5 | 1 |
| Programma di stabilità 2013 | | -2,4 | -1,3 | 1,3 |
| Programma di stabilità 2014 | | | -1,8 | 0,8 |

Nota: in corsivo la crescita a consuntivo.

Come si vede, nel 2012 (aprile) il governo prendeva atto di un rilevante scostamento tra la crescita prevista dal Programma di stabilità del 2011 e la previsione per il 2012 (2,5 punti di scarto) e, certamente anche per questo (oltre che per problemi connessi al grado di attuazione degli interventi), il Programma di riforma 2012 rivedeva al ribasso le previsioni di crescita associate alle riforme del 2011 (DEF, 2012, p. 40). In ogni caso, la previsione di caduta del PIL per il 2012 fatta ad aprile 2012 era ancora troppo prudente. Nello stesso modo, il Programma di stabilità 2013 prevedeva una caduta del PIL nel 2013, dopo che il governo aveva previsto l'anno prima la crescita, sia pure più modesta di quella incorporata nel Programma di stabilità 2011. Nel 2013 il governo rialza un po' la previsione per il 2014, rispetto alla previsione del 2012, ma la cifra viene nuovamente abbassata dal Programma di stabilità 2014 (il quale, come abbiamo visto, rivede al ribasso anche le previsioni di crescita delle riforme del 2012; la crescita per il 2014 viene rivista al ribasso anche da diversi istituti economici⁴⁵). Alla fine, le cifre della TAB. 5, dicono che nel 2014 il PIL sarà al disotto del livello del 2010 di quasi quattro punti. In breve, tra le *previsioni* del 2011 e la crescita *effettiva* si perdono, rispetto al 2014, più di 8 punti di PIL, ovvero quasi tre volte la crescita che le riforme del 2012-13 promettono per il 2020.

Il messaggio trasmesso dalle cifre riprodotte nelle TABB. 4-5 è chiaro. Gli effetti previsti delle recenti riforme economiche, il cui complesso è stato giudicato decisivo dai responsabili della politica economica e dagli organismi economici internazionali, sono modesti nel migliore dei casi, sempre incerti e regolarmente rivisti al ribasso. Questo risultato è, del resto, quello che emerge da numerosi studi sull'argomento che per lo più concludono che gli effetti netti delle riforme del mercato dei beni e dei servizi sono quasi certamente nulli o forse negativi nel breve periodo, e sono incerti nel medio-lungo termine (Griffith, Harrison, 2004; Lusinyan, Muir, 2013)⁴⁶. Un recente studio, prodotto presso la Commissione

⁴⁴ La crescita effettiva del PIL reale tra il 2001 e il 2012 è risultata virtualmente nulla, mentre l'aumento sarebbe stato pari a circa 20 punti percentuali se l'economia fosse cresciuta secondo le previsioni effettuate un anno prima nei Programmi di stabilità (OCSE, 2013a, p. 53).

⁴⁵ Le previsioni di primavera della Commissione europea indicano 0,6 punti di crescita per il 2014, nel maggio 2014 l'*Economic Outlook* dell'OCSE prevede mezzo punto di crescita, 0,2 punti di crescita sono indicati nel *Bollettino economico* della Banca d'Italia di luglio 2014 (contro 0,7 punti previsti a gennaio). Alla fine dell'anno, si prevede una caduta del PIL.

⁴⁶ Il recente Rapporto OCSE sull'Italia si tiene alla larga da cifre troppo impegnative osservando che diverse stime

europea (Varga *et al.*, 2013, p. 24), calcola che in Italia un pacchetto di riforme piuttosto ambizioso calibrato sui migliori tre paesi europei (aumento del grado di concorrenza del mercato dei beni e riduzione delle barriere all'entrata, riduzione delle tasse sul lavoro, investimenti in ricerca e sviluppo e miglioramento della qualità della forza lavoro) potrebbe portare ad un aumento del PIL di 3,3 punti percentuali in 10 anni. È un risultato nel complesso molto modesto, in cui il peso specifico delle riforme del mercato dei beni supera di poco un punto percentuale⁴⁷.

5. CONCLUSIONI

Una intensa attività riformatrice ha caratterizzato l'intero ventennio che ci sta alle spalle e in diverse aree ha permesso all'economia italiana di raggiungere posizioni non di rado allineate alla frontiera dei paesi più "virtuosi".

Già nel 2003 l'OCSE registrava l'ampiezza delle riforme economiche realizzate in Italia nel decennio precedente, dovendo però constatare che esse si erano accompagnate ad un progressivo indebolimento delle prospettive di crescita dell'economia: «the past 5-10 years have seen a continuing programme of implementation of structural reforms, and it is ironic that the prolonged period of slow growth and stubborn inflation gap has coincided with one of sustained reform and alignment of Italy's institutions to the EU» (OCSE, 2003, p. 48). Dieci anni dopo, la discussione è ferma allo stesso punto: «Italy has experienced a stronger improvement in its , [product market regulation] over the past 15 years than most OECD countries» (OCSE, 2013b, p. 83), ma avanzamenti significativi sono stati regolarmente rilevati anche per il mercato del lavoro e per le *utilities*.

Questa evoluzione della regolamentazione avrebbe dovuto produrre una significativa accelerazione della crescita che invece non c'è stata; né vi è stata una revisione degli orientamenti di politica economica, che restano inchiodati ad un attivismo riformatore spesso caotico in cui la coazione a ripetere sostituisce la valutazione del reale impatto degli interventi effettuati. Di fatto, la ostinata focalizzazione sul disegno istituzionale-regolatorio chiude la retorica delle riforme in uno spazio epistemico in cui il pronostico illusorio, come testimoniano i sistematici errori di previsione della crescita, stravolge la consapevolezza circa l'andamento dell'economia reale e impedisce di prendere in considerazione percorsi alternativi di azione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2013), *Riforma della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti*, "Economia & lavoro", 47, pp. 7-70.
- ANNICCHIARICO B., DI DIO F., FELICI F., MONTEFORTE L., NUCCI F. (2011a), *Macroeconomic modelling and the effects of policy reforms: An assessment for Italy using ITEM and QUEST*, ministero dell'Economia e delle Finanze, Working Papers, n. 1.
- ANNICCHIARICO B., DI DIO F., FELICI F., MONTEFORTE L. (2011b), *The macroeconomics of Europe 2020 reform*

dell'impatto di medio-lungo periodo delle riforme recenti (2010-12) «cover a wide range, from 0% to 11%» (OCSE, 2013b, p. 28).

⁴⁷ L'OCSE (2013a, p. 84) cita, tra i tanti, un modello dal quale pare desumersi che una riduzione di 0,2 punti nell'indice di regolamentazione del mercato dei beni (da 1,32 a 1,12) dovrebbe produrre un aumento del PIL di 5,5 punti in dieci anni. Dato che in Italia l'indice è diminuito tra il 1998 e il 2013 da 2,35 a 1,12, il PIL sarebbe dovuto aumentare almeno di 30 punti.

- strategy and the potential effects on the italian economy*, ministero dell'Economia e delle Finanze, Working Papers, n. 8.
- IDD. (2013), *IGEM: A dynamic general equilibrium model for Italy*, ministero dell'Economia e delle Finanze, Working Papers, n. 4.
- ARRUÑADA B. (2007), *Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is Doing Business damaging business?*, "Journal of Comparative Economics", 35, pp. 729-47.
- BANCA MONDIALE (2004), *Doing Business in 2004*.
- ID. (2013), *Doing Business in 2013*.
- BARNES S., BOUIS R., BRIARD P., DOUGHERTY S., ERIS M. (2013), *The GDP impact of reform. A simple simulation framework*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 834.
- BASSANETTI A., TORRINI R., ZOLLINO F. (2010), *Changing institutions in the European market: The impact on mark-ups and rents allocation*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 781.
- BENEDETTINI S., NICITA A. (2010), *Towards the economics of comparative law: The 'Doing Business' debate*, "Comparative Law Review", 1, pp. 1-16.
- BERG J., CAZES S. (2007), *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*, Economic and Labour Market Papers 2007/6, International Labour Office.
- BONANNI A. (2003), *Pensioni: Padoa Schioppa, "I sindacati sbagliano a frenare"*, "la Repubblica", 1° novembre.
- BOUIS R., CAUSA O., DEMMOU L., DUVAL R., ZDZIENICKA A. (2012), *The short-term effects of structural reforms. An empirical analysis*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 949.
- BOUIS R., DUVAL R. (2011), *Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 835.
- BOULHOL H. (2005), *Pro-competitive policies and the convergence of markups*, CDC-IXIS, Documents de travail, n. 6, Paris.
- BRANCATI R. (a cura di) (2012), *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012*, Donzelli, Roma.
- BRANDT N., BURNIAUX J.-M., DUVAL R. (2005), *Assessing the OECD jobs strategy. Past developments and reforms*, OECD Economic Department, Working Papers, n. 429.
- CIACE (COMITATO INTERMINISTRIALE PER GLI AFFARI COMUNITARI EUROPEI) (2006, 2007, 2008, 2009), *Strategia di Lisbona*, Rapporti sullo stato di attuazione, Roma.
- CIPOLLONE P., GUELFI A. (2006), *The value of flexible contracts: Evidence from an Italian panel of industrial firms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 583.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005-13), *Coverage and structure of the labour market reform (LABREF) database*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, December 2005-September 2013.
- ID. (2008), *The LIME assesement framework (LAF): A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU member States in terms of GDP end in terms of twenty policy areas affecting growth*, European Economy, Occasional papers, n. 41.
- ID. (2010), *Member States competitiveness performance and policies*.
- ID. (2012a), *Relazioni industriali in Europa 2012*.
- ID. (2012b), *Labour market developments in Europe 2000-12*.
- ID. (2012c), *L'Atto per il mercato unico II. Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, 3 ottobre.
- CUTLER D., WIKLER E., BASCH P. (2012), *Reducing administrative costs and improving the health care system*, "New England Journal of Medicine", 367, November, pp. 1875-8.
- DAVIS K. E., KRUSE M. B. (2007), *Taking the measure of law: The case of the doing business project*, "Law & Social Inquiry", 32, pp. 1095-119.
- DEF (2011), *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*.
- ID. (2012), *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*.
- ID. (2013a), *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*.
- ID. (2013b), *Documento di economia e finanza. Nota di aggiornamento*.
- ID. (2014a), *Documento di economia e finanza. Programma di stabilità*.
- ID. (2014b), *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*.
- DPEF (2006), *Documento di programmazione economica-finanziaria per gli anni 2007-11*.
- ID. (2007), *Documento di programmazione economica-finanziaria per gli anni 2008-11*.
- FIORIO C. V., FLORIO M., DORONZO R. (2009), *The electricity industry reform paradigm in the european union: Testing the impact on consumers*, in P. Restis, M. Sawyer (eds.), *Critical essays on the privatization experience*, Palgrave-Macmillan, Houndmills- Basingstoke.
- FMI (FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE) (2003), *Unemployment and labor market institutions: Why reforms pay off*, "Economic Outlook", April.

- GINZBURG A. (2010), *La retorica del modello esemplare, e la sua grammatica*, in G. Bonifati, A. Simonazzi (a cura di), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Donzelli, Roma.
- GRIFFITH R., HARRISON R. (2004), *The link between product market reform and macro-economic performance*, European Commission Economic Papers, n. 209.
- GRIFFITH R., HARRISON R., SIMPSON H. (2006), *The link between product market reform, innovation and EU macroeconomic performance*, European Economy, Economic Papers, n. 243.
- HIRSCHMAN A. O. (1968), *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze.
- ID. (1973), *Journeys towards progress*, Norton, New York.
- KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2006), *Governance matters v: Aggregate and individual governance indicators for 1996-2005*, World Bank Policy Research, Working Paper, n. 3630.
- LUSINYAN L., MUIR D. (2013), *Assessing the macroeconomic impact of structural reforms: The case of Italy*, IMF Working Paper, European Department and Research Department, WP/13/22.
- NICOLETTI G., SCARPETTA S., BOYLAUD O. (2000), *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 226, April.
- O'BRIEN P. (2013), *Policy implementation in Italy*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 1064.
- OCSE (1994), *The OECD jobs study*.
- ID. (1999a), *Economic outlook*, December.
- ID. (1999b), *Employment outlook*.
- ID. (1999c), *Implementing the jobs study*.
- ID. (2003), *OECD economic surveys, Italy*.
- ID. (2005), *OECD economic surveys, Italy*.
- ID. (2007), *OECD economic surveys, Italy*.
- ID. (2012a), *OECD economic surveys, Euro area*.
- ID. (2012b), *OECD economic surveys, Denmark*.
- ID. (2013a), *Going for growth. Economic policy reforms 2013*.
- ID. (2013b), *OECD economic surveys, Italy*.
- ID. (2013c), *Employment outlook*.
- ID. (2013d), *Detailed description of employment protection legislation 2012-13*, OECD-EPL database, update.
- PODRECCA E. (2013), *Riforme del mercato dei prodotti e crescita della produttività. Teoria ed evidenza empirica*, "Economia e società regionale", 31, pp. 10-41.
- REINHARDT U. (2013), *Waste vs. value in American health care*, "The New York Times", 13 September.
- "THE ECONOMIST" (2004), *Measure first, then cut*, 9 September.
- UBS (UNION DES BANQUES SUISSES) (2009), *Prices and earnings*, Zürich.
- VARGA J., ROEGER W., IN 'T VELD J. (2013), *Growth effects of structural reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal*, European Economy Economic Papers, n. 511.
- VENN D. (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, n. 89.
- VOGEL L., VAN DEN ABLE E. (2010), *Better regulation: A critical assessment*, European Trade Union Institute, Report n. 113.
- WEGRICH K. (2009), *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*, Centre for analysis of risk and regulation, London School of Economics and Political Science, Discussion Paper, n. 52.
- YUSUF S. (2009), *Development economics through the decades. A critical look at 30 years of the world development Report*, Banca Mondiale.