

RIFORME E CRESCITA IN ITALIA: UNA NOTA

REFORMS AND GROWTH IN ITALY: A NOTE

di *Maurizio Zenezini*

Negli ultimi 15-20 anni sono state effettuate molte riforme strutturali in Italia, e numerose altre ad ampio raggio sono state introdotte recentemente. Questa nota esamina gli effetti sulla crescita e sull'occupazione degli interventi più recenti e conclude che essi sono virtualmente nulli nel breve periodo e modesti, nel migliore dei casi, nel lungo periodo.

Parole chiave: *riforme del mercato del lavoro, riforme del mercato dei beni, crescita, occupazione*

Many structural reforms have been implemented in Italy over the last 15-20 years and further wide-ranging reforms have been recently introduced. This note examines these policy measures and concludes that the magnitude of their effects on growth and employment are virtually nil in the short run and modest, at best, in the long run.

Keywords: *Labour Market Reforms, Product Market Reforms, Growth, Employment*

Jel Classification: E24, J5

Premessa

La letteratura sugli effetti delle riforme economiche è ampia, ma raramente i responsabili della politica hanno valutato le conseguenze delle riforme introdotte o tentato di accertarne gli effetti previsti¹.

I rapporti sull'attuazione della Strategia di Lisbona (*Programmi nazionali di riforma*), prodotti dai Governi italiani tra il 2006 e il 2009 in ottemperanza a direttive comunitarie (Ciace, 2006; 2007; 2008; 2009), offrono slegate collezioni d'informazioni sulle riforme effettuate e sugli obiettivi perseguiti senza però nessuna vera valutazione dei risultati delle riforme introdotte. In parte invertendo questa tradizione, i *Programmi nazionali di riforma* degli ultimi anni presentano valutazioni dei previsti 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* (Def) 2011; 2012 e 2013 che sono presi in esame in questa nota.

1. Gli effetti delle riforme

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, esse portano allo scoperto i meccanismi attraverso i quali i responsabili della politica economica modellano l'azione delle riforme;
- in secondo luogo, segnalano il potenziale di crescita derivante dalle riforme;
- in terzo luogo, permettono di confrontare gli effetti delle riforme con i profili evolutivi dell'economia e di saggiare, retrospettivamente, il significato delle riforme già realizzate.

Le riforme considerate riguardano il mercato dei beni e servizi, il mercato del lavoro, la Pubblica amministrazione. In questa nota sono ignorate le riforme della Pubblica amministrazione (che vengono modellate mediante ipotesi sulla riduzione dei cosiddetti "oneri burocratici") e ci si concentra sulle riforme del mercato del lavoro e del mercato dei beni².

¹ Sulla letteratura che ha studiato le relazioni tra riforme e crescita rinvio a Podrecca (2013), in questo numero di *Economia e società regionale*.

² Sulle riforme della Pubblica amministrazione in Italia rinvio a Busana e Salera (2013), in questo numero di *Economia e società regionale*, sezione "Saggi e ricerche".

1.1. Le riforme del mercato del lavoro

Le simulazioni sugli effetti delle riforme sono ottenute con modelli econometrici le cui caratteristiche generali sono descritte in Annichiarico *et al.* (2011a; 2011b; 2013). Secondo l'impostazione tipica del "riformismo competitivo" caratteristica della politica economica europea degli ultimi decenni, 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 gli aspetti di fondo di tale modellazione, alcuni aspetti vanno considerati per comprendere il significato degli "effetti delle riforme" richiamati dai responsabili della politica economica.

In primo luogo, il fatto che le previsioni siano effettuate mediante modelli econometrici significa che esse dipendono dalla particolare struttura del modello utilizzato. Annichiarico *et al.* (2011a) esaminano, ad es., 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 avvisano che taluni risultati di sintesi riflettono l'utilizzo "congiunto" dei due modelli (Def, 2011: 44 e sgg; Def, 2013: 21). Il *Programma di riforma* 2012 fa riferimento ad uno dei due modelli impiegati in Def, 2011 (Def, 2012: 35 e sgg.), mentre il *Programma di riforma* 2013 fa riferimento a tre diversi modelli (Def, 2013: 21, 24). In un contesto così mutevole 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. Da questo punto di vista, i documenti ufficiali di politica economica non offrono nessuna indicazione per affrontare questo problema, ma ribadiscono che i modelli vengono sele-

zionati in base alla loro capacità di rispondere alle esigenze di simulazione delle politiche e talvolta “congiuntamente”³.

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”. La nozione di *mark-up* dei salari fa riferimento ad un confronto tra la situazione effettiva, in cui i salari sono determinati dalla contrattazione e tengono conto delle specificità istituzionali del mercato del lavoro, e una ideale situazione “concorrenziale” in cui l’adattamento dei salari alle forze della domanda e offerta non è ostacolato da “frizioni” istituzionali, ma è piuttosto difficile fornire un significato empiricamente convincente all’idea del confronto tra i salari effettivi e i salari in un’ipotetica “condizione concorrenziale”⁴. Inevitabilmente, si tratta di un esercizio molto precario, com’è, del resto, riconosciuto nel *Programma di riforma 2013* il quale 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, 2013: 24). Poiché le riforme compongono un insieme eterogeneo di dispositivi di legge e di interventi, la loro “traduzione” in un indicatore compreso in intervallo così ampio (da 7 a 21 punti percentuali) significa che ci troviamo di fronte ad esercizi largamente arbitrari che richiedono una certa dose di fede e devono fare affidamento sulla credulità degli interlocutori.

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 salario reale.

³ I modelli econometrici sono pragmatici coltelli da cucina, uno per il pane e uno per il salame, ma sembra che non taglino molto bene: «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: 19). Qualunque cosa significhino questi avvertimenti, essi non sembrano i più adatti per incoraggiare il lettore scettico.

⁴ Annichiarico *et al.* (2013), sviluppando il modello cui fa esplicito riferimento il *Programma di riforme 2013*, sembrano intendere che il settore concorrenziale, dove il *mark-up* dei salari sui salari di riserva è 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.

Come spiega il *Programma di riforma* del 2011, la riforma delle pensioni, in particolare, «favorisce un aumento dell'occupazione e una riduzione del salario *pro capite*, che a sua volta stimola gli investimenti e, tramite i noti effetti moltiplicativi, il prodotto» (Def, 2011: 45). Il punto (ribadito nel *Programma di riforma* del 2013, Def, 2013: 22-23) non è ambiguo, anche se, come si è visto, la riduzione del salario viene presentata, nel tipico gergo dei modelli non concorrenziali 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: 45). Questa frase, ancorché, alla lettera, priva di senso (il salario non è mai superiore alla produttività), è tuttavia rivelatrice delle intenzioni latenti della politica del lavoro: le riforme del mercato del lavoro devono tagliare 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 lavoro. A mo' di illustrazione, è disponibile uno studio dell'Ufficio studi della Banca d'Italia che ha “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 e Guelfi, 2006).

In quarto luogo, se il dichiarato obiettivo delle riforme del mercato del lavoro è la riduzione dei salari, è molto probabile che, almeno nel breve-medio termine, esse sacrificino la produttività. Il punto è riconosciuto 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: 44, nota).

Questo riconoscimento, indubbiamente importante, non fa che prendere atto di un risultato oramai consolidato nella discussione pubblica e nella ricerca accademica: in molti casi le riforme del mercato del lavoro, particolarmente quelle che hanno caratterizzato la stagione del riformismo competitivo degli ultimi 15-20 anni, hanno *ostacolato* la crescita. Come è noto, le riforme annunciate dalla *Strategia di Lisbona* promettevano posti di lavoro più numerosi, migliori e ad elevata produttività nella cornice un po' *glamour* della “società dell'informazione e della comunicazione”, ma quelle riforme non hanno mantenuto la promessa sui tassi di occupazione, né quella sulla produttività. Nel 2010 il tasso di occupazione della eurozona è di poco inferiore al 66%, contro l'obiettivo di Lisbona del 70%, nel decennio 1999-2008, prima che l'Europa venga travolta dalla catastrofica crisi che ancora la intrappola, la produttività del lavoro cresce al tasso annuo del-

lo 0,9%, la metà del periodo 1983-1993, e fallisce dunque l'obiettivo di stimolare la crescita spingendo sull'*input* di lavoro, sebbene questo non avrebbe dovuto sorprendere, se si rammenta che il dichiarato obiettivo delle politiche per la flessibilità era ed è quello di rendere i lavoratori più appetibili per le imprese comprimendo la dinamica dei costi generali del lavoro. Già nel 2005, anche l'Ocse si accorgeva che le riforme del mercato del lavoro (fino a quella data "molto intense") avevano contribuito all'aumento dei profitti e al declino della produttività (Ocse, 2005: 28) e, nel 2007, prendeva atto che le riforme del mercato del lavoro possono aver aumentato l'offerta di lavoro (è il loro dichiarato obiettivo), favorendo l'espansione dell'occupazione a salari inferiori, ma non hanno avuto "effetti moltiplicativi" sulla domanda (Ocse, 2007: 39-40); nel 2010 un rapporto europeo sul mercato del lavoro in Europa documentava gli effetti negativi – certo non sorprendenti – dell'occupazione flessibile e pagata male sulla produttività, come conseguenza, tra l'altro, di minore formazione specifica della forza lavoro da parte delle imprese, minore attaccamento al lavoro delle maestranze, impiego dell'occupazione flessibile-precario in settori e in imprese con basso gradiente di produttività (Commissione Europea, 2010b).

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 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 dirigenti. Tuttavia, il parallelismo tra crisi economica e riforme, soprattutto quando le politiche di austerità sono perseguite per ripristinare gli equilibri macroeconomici compromessi dalla crisi, finisce per sacrificare la crescita sterilizzando gli eventuali effetti delle riforme.

È ora possibile esaminare la tab. 1 che raccoglie alcune simulazioni degli effetti delle riforme del mercato del lavoro riferite per lo più alle misure attuate nel periodo 2011-2012⁵. In linea di principio, gli effetti cumulati associati alle riforme considerate in Def (2011) e Def (2013) dovrebbero

⁵ Il *Programma di riforma 2012* non presenta simulazioni specifiche per il mercato del lavoro.

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. Si rammenta, a questo riguardo, che il Def (2012) ha rivisto le previsioni di crescita del Def (2011) producendo cambiamenti rilevanti (tornerò su questo più sotto). Pur tenendo presenti le ragioni sopra richiamate relative alla diversità dei modelli utilizzati, è possibile estrarre qualche notazione sintetica dai dati raccolti nella tab. 1

Tab. 1 - 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 (2013) (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 (2013a) (8)	Virtualmente nessun impatto dopo cinque anni				
	Occupazione (1)				
Def (2011) (2)	1,1		1,5	1,8	
Def (2013) (3)		-0,2/0,1		0,6/1,4	
	Produttività (9)				
Fondo monetario (4)		-0,44			-0,12
	Salari reali (9)				
		-0,86			-0,14
	Investimenti (1)				
Def (2011) (2)	0,3		0,3	2,1	
Def (2013) (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 2011-2012. Il 2014 corrisponde al primo anno della simulazione, la simulazione per il quinto anno è riportata al 2020 (Lusinyan e 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.

Fonte: ns. elab. sui documenti indicati

In primo luogo, gli effetti previsti dal Def (2013) sono in gran parte proiettati nel futuro e sono incerti. Al 2015, secondo Def (2013), le riforme del mercato del lavoro attuate nel 2012 potrebbero innalzare il Pil di una frazione compresa tra il 2 e il 6 ‰ oltre il livello base. Nel complesso le riforme analizzate in Def (2013) suscitano aspettative di crescita più prudenti di quelle analizzate in Def (2011), sebbene il Governo abbia insistito sulla loro importanza. L'Ocse non si aspetta nessuna crescita dalle riforme del mercato del lavoro del 2012, 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 (che pure è la riforma sulla quale il Governo Monti ha voluto offrire di sé un'immagine di squillante decisionismo modernizzatore). Poiché le misure considerate dal Fondo Monetario non corrispondono a quella considerate in Def (2013) non è chiaro da dove provenga la sia pur prudente e molto incerta previsione di crescita del Pil. Da ultimo, si nota che, non sorprendentemente, le previsioni al 2020 sono tutte molto più rosee e ancor più lo sono quelle di lungo periodo, ma il lungo periodo, nel modello utilizzato, corrisponde a circa un secolo (Annichiarico *et al.* 2013: 44 e sgg.) e il fatto che in un secolo le riforme del mercato del lavoro varate nel 2012 possano aumentare il Pil di una cifra compresa tra l'8‰ e il 2,5% non sembra un argomento particolarmente eccitante.

Per quanto riguarda gli investimenti, il Def (2011) si aspettava una crescita del 3‰ nel 2014, il Def (2013) è invece incerto tra una caduta del 3‰ o nessuna crescita. Analogamente indeterminati sono i profili relativi all'occupazione. Le riforme del 2010-2011 fanno crescere l'occupazione dell'1,1% nel 2014, secondo Def (2011); il Def (2013) non sa dire se le riforme del 2011-2012 faranno diminuire o aumentare l'occupazione nel 2015, ma nel 2020 aumenterà sicuramente (con un incremento compreso tra il 6‰ 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 e Muir, 2013)⁶. La produttività cade nelle simulazioni di Def (2011) – mez-

⁶ La riduzione dei salari è ben documentata in Annichiarico *et al.* (2013), che ammettono però un lieve incremento della produttività (mezzo punto percentuale in cinque anni).

zo punto percentuale il primo anno, un terzo di punto nel 2017 – aumenta nelle simulazioni di Def (2013) – in ogni caso 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. 1, convoglia un messaggio che può essere sintetizzato come segue: nel giro di cinque anni cadono quasi certamente i salari reali, l’occupazione forse cade anch’essa, o resta costante, ma se aumenta sacrifica la produttività, gli investimenti cadono o restano fermi, per cui le riforme concorrono a determinare una pressione al rialzo delle ore di lavoro (Lusinyan e Muir, 2013) – forse delle donne per compensare la riduzione dei salari –, la probabile riduzione della produttività, dei salari e la dinamica incerta degli investimenti chiede implicitamente che i redditi non da lavoro (profitti e rendite) sostengano il Pil, il quale aumenta, sia pure di poco.

Tab. 2 - *Andamento previsto del tasso di occupazione in Italia*

Periodo della previsione ⁽¹⁾	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Tasso di occupazione (15-64)					
Ottobre 2011	56,9 ⁽²⁾	57,1	57,5	57,9	58,4	
Aprile 2012		56,9 ⁽²⁾	56,7	56,9	57,3	57,6
Aprile 2013			56,7 ⁽²⁾	56,5	56,8	57,2

⁽¹⁾ Data di pubblicazione del *Documento di economia e finanza*. ⁽²⁾ Consuntivo

Fonte: ns. elab sui documenti indicati

A mo’ di sintesi, la tab. 2 riporta le previsioni fino al 2015 del tasso di occupazione desumibili dai *Documenti di economia e finanza*. 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 solo per il 2015 è previsto un modesto rialzo, mentre il tasso di occupazione previsto per il 2014 è inferiore a quello del 2010 (che era già di un punto e mezzo sotto la media del triennio 2006-2008).

Va sottolineato che gli esperti del Fondo Monetario si aspettano effetti molto modesti delle riforme del mercato essenzialmente per due ragioni: perché «nell'area della legislazione sulla protezione del lavoro l'Italia [...] non è molto distante dalle migliori pratiche» e perché sembra dimostrato che «gli effetti di queste riforme sulla produttività e il Pil sono empiricamente relativamente piccoli» (Lusinyan e Muir, 2013: 20). Questa conclusione è importante perché da un lato conferma che lo sforzo di riforma degli scorsi decenni ha effettivamente modificato in modo significativo gli aspetti regolativi del mercato del lavoro nella direzione auspicata dagli Organismi economici internazionali e dalla Commissione Europea e dall'altro dice che gli effetti associati a tali mutamenti sono “relativamente piccoli”.

Inutile, naturalmente, sottolineare che questo riconoscimento non porta a nessun ripensamento circa l'opportunità delle riforme. Dopo avere osservato che «l'impatto delle riforme [del mercato del lavoro del 2011-2012 che hanno portato] l'Italia vicina alla migliori pratiche dell'Ocse [...] potrebbe essere relativamente modesto» gli esperti del Fondo avvertono che è importante «rafforzare ulteriormente le proposte riforme e serve ulteriori interventi per aumentare la flessibilità» (Lusinyan e Muir, 2013: 30).

1.2. 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 remunerazione reale del lavoro finisce per essere spostata dal processo produttivo alla sfera del mercato. Com'è noto, lo smantellamento della scala mobile dei salari nei primi anni '90 venne giustificato 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 constatare che una discesa dei prezzi, a parità di altre condizioni, permette un aumento dei salari reali, è altrettanto banale constatare che se i prezzi scendono le imprese alla fine vorranno comprimere la dinamica dei salari. Questo è esattamente quello che è successo nell'esperienza italiana degli ultimi vent'anni se appena si osserva 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 cadere⁷. L'esperienza europea degli ultimi decenni mostra del resto che le "ondate di profittabilità" sono sempre state legate a fasi di contenimento dei salari e di debolezza rivendicativa delle maestranze. Di fatto, 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, stando ad un rapporto del 2010 della Banca d'Italia, 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 piuttosto quello di *redistribuire* i margini tra prezzi e costi dal lavoro al capitale, non tanto quello di ridurli (Bassanetti, Torrini e Zollino 2010).

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 un po' bigotta 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 alcuni 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, Florio e Doronzo, 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 propagandistica⁸.

⁷ Tra il 1993 e il 2011 le retribuzioni contrattuali reali per l'intera economia sono rimaste praticamente ferme (Istat, 2012: 140), nel 2012 le retribuzioni reali italiane valgono il 77% della media dei Paesi Ocse, valevano quasi l'85% dodici anni prima (il calcolo si trae da Ocse, 2013b: 263). Si tratta del reddito reale per dipendente equivalente *full-time* in parità di potere d'acquisto. L'Ocse calcola un aumento di circa 8-9 punti per la media dei Paesi Ocse e l'invarianza della cifra per l'Italia.

⁸ Le cifre sui prezzi e i salari calcolate da Ubs (Union des Banques Suisse) 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

In ogni caso, il riformismo competitivo qui in discussione 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 esterna. Gli studi più seri sull'argomento concludono che gli specifici effetti di queste catene causali sono molto difficili da catturare, che i risultati 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 e Harrison, 2004). L'incertezza delle catene causali che conducono dalle riforme agli effetti sulla 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 nella riduzione dei salari, 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 "quantitativi" sulla crescita sono tutti incerti, sia nel breve periodo che nel lungo periodo e sempre, ovviamente, legati alle particolarità del contesto sociale, industriale e macroeconomico.⁹ Problemi molto seri riguardano poi la traduzione di eterogenei

servizi (basato sulle preferenze di un consumatore occidentale) mentre i salari orari sono riferiti alla media di 14 professioni (Ubs, 2009). Prendendo a riferimento 13 città della zona Euro (Helsinki, Vienna, Parigi, Lione, Dublino, Monaco, Francoforte, Lussemburgo, Bruxelles, Amsterdam, Madrid, Berlino Europa centro-settentrionale e Spagna), l'indice di prezzo, nel 2009, valeva a Milano il 96% del costo medio del paniere e 103% a Roma, ad indicare una sostanziale equivalenza del livello dei prezzi; Eurostat, che calcola il livello dei prezzi nei Paesi dell'UE, giunge grosso modo alla stessa conclusione: il livello dei prezzi in Italia è allineato ai Paesi dell'Europa a 12, solo di poco superiore alla media dell'Europa a 27. 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 quello 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.

⁹ 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: 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 e, dall'insieme, *non emergono affatto* robuste correlazioni tra riforme del mercato dei prodotti e crescita.

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%; si pensi anche alla saga degli obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese che negli ultimi anni ha prodotto scrosci di cifre quasi senza senso¹⁰. Con una enunciazione quasi surreale, l'Ocse sintetizza una serie di valutazioni delle riforme attuate in Italia nel periodo 2010-2012 così concludendo: «diverse stime dell'impatto delle riforme recenti, per pacchetti di riforme simili ma non identici, coprono un ampio intervallo, tra 0% e 11%» (Ocse, 2013a: 28; si tratta di effetti calcolati in intervalli temporali medio-lunghi).

1.3. 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. 3. Tali effetti sono da riferire al complesso delle riforme varate dal Governo Monti (ma in parte riflettono gli esiti inerziali delle riforme del 2011).

¹⁰ Il *Programma di riforma* del 2008 affermava che gli interventi "già operativi" di riduzione degli oneri amministrativi avrebbero comportato un risparmio di oltre 4 miliardi di euro, il 25% della cifra globale (Ciace, 2008: 38), il *Programma di riforma* del 2009 affermava che gli interventi "già adottati" avrebbero comportato a regime una riduzione di 5,3 miliardi di euro di oneri amministrativi, pari al 33% degli oneri misurati (Ciace, 2009: 30), mentre il *Programma di riforma* del 2011 (Def, 2011: 107) informa che l'obiettivo della riduzione del 25% degli oneri burocratici sarà realizzato nel 2012, sulla cifra di 21,5 miliardi di euro, ma annuncia che la "piena implementazione" delle misure prese fino al 2011 porterà ad una riduzione di 11,6 miliardi degli oneri amministrativi (Def, 2011: 107-108). Nel 2010 la Commissione Europea osservava che in quell'anno il Governo italiano aveva presentato un programma di riduzione del 25% "entro il 2012" degli oneri amministrativi "complessivamente stimati in circa 68 miliardi di euro" (Commissione Europea, 2011: 108), implicando quindi una riduzione di circa 17 miliardi di euro. La stima di 68 miliardi, ottenuta sulla base di calcoli per l'Olanda relativi al 2003 avventurosamente estrapolati agli altri Paesi europei in base ad alcuni indicatori della Banca Mondiale del 1999 per lo più riguardanti il numero di giorni necessari per avviare una nuova impresa (Cox, 2005), è stata fatta circolare dalla Commissione Europea in diversi documenti alla stregua di un invariante dato strutturale e il Def (2011: 108) dichiara di avere fatto riferimento ai 70 miliardi della Commissione Europea, mentre il Def (2012: 39) annuncia una riduzione del 15% e lascia intendere che una riduzione del 23% degli oneri amministrativi contribuirebbe a determinare «una chiusura completa del gap di competitività dell'Italia rispetto ai Paesi europei più virtuosi».

Per il 2015, il Governo prevede (aprile 2013) un rialzo del Pil dell'1,6%, un quarto dovuto alle riforme del lavoro. Si tratta della "stima centrale" e, lo si è visto nel caso del mercato del lavoro, il campo di incertezza è piuttosto ampio.

Tab. 3 - Effetti macroeconomici delle riforme del 2012 Variazioni percentuali del Pil rispetto allo "scenario base"⁽¹⁾

	2015	2020
Liberalizzazione e semplificazioni	0,9	4,8
Decreto crescita 1 e 2	0,3	0,7
Riforma del lavoro	0,4	1,4
Totale	1,6	6,9

⁽¹⁾ Senza riforme.

Fonte: Def (2013: 25)

Per cogliere il significato di queste cifre è necessario tuttavia rammentare che negli scorsi anni i documenti ufficiali di politica economica hanno sistematicamente sovrastimato le previsioni di crescita e non ci sono molte ragioni per pensare che le previsioni di crescita associate alle riforme economiche abbiano maggiore fortuna.

Per illustrare il punto, la tab. 4 riassume il profilo delle previsioni di crescita nel periodo 2011-2014 ed è molto eloquente.

Tab. 4 - Italia: previsioni di crescita 2011-2014. 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
Ocse (2013b)			-1,8	0,4
Fondo monetario 2013 ⁽¹⁾			-1,5	0,5
Fondo monetario 2013 ⁽²⁾			-1,8	0,7

⁽¹⁾ World economic outlook, aprile

⁽²⁾ World economic outlook update, giugno

(*) In corsivo la crescita a consuntivo

Fonte: ns. elab. sui documenti indicati

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) 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 precedenti (Def, 2012: 40). In ogni caso, la previsione di

caduta del Pil per il 2012 fatta ad aprile 2012 era ancora troppo ottimistica. Nello stesso modo, il *Programma di stabilità* 2013 prevede una caduta del Pil nell'anno 2013, quando l'anno prima il Governo aveva anticipato una 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, al di sopra delle previsioni dell'Ocse e del Fondo Monetario. I profili riprodotti nella tab. 4 lasciano prevedere che nel 2014 il Pil sarà al disotto del livello del 2010 di 2-3 punti, a seconda delle cifre utilizzate. In breve, tra le previsioni del 2011 e gli andamenti effettivi si perdono, in quattro anni, circa 8-10 punti di Pil ovvero, a seconda delle cifre utilizzate, quattro-cinque volte la crescita che le riforme del 2011-2012 promettono per il 2015. In breve, nonostante le riforme attuate tra il 2010 e il 2013, non ci sarà alcuna crescita fino al 2014¹¹.

3. Sintesi

Nel 2003 l'Ocse registrava l'ampiezza delle riforme economiche realizzate in Italia nel decennio precedente, ma doveva constatare che esse si erano accompagnate ad un progressivo indebolimento delle prospettive di crescita dell'economia: «è ironico che un prolungato periodo di crescita modesta e ostinata inflazione abbia coinciso con un periodo di continue riforme» (Ocse, 2003: 12). Dieci anni dopo, la discussione è ferma allo stesso punto. «L'Italia ha sperimentato negli ultimi 15 anni un miglioramento negli indici di regolamentazione del mercato dei prodotti più forte della maggior parte dei Paesi Ocse» (Ocse, 2013a: 83), ma l'economia ha smesso di crescere ancora prima del collasso del 2009, né le riforme recenti (pur giudicate imponenti dai responsabili della politica economica), sembrano capaci di rivitalizzarla, se appena si rammenta che negli ultimi anni le previsioni di crescita sono state continuamente riviste al ribasso e che l'economia è precipitata nel 2012 e cadrà ancora nel 2013. Sospirare per l'ironia della storia non vale più, servono argomenti metafisici: «senza le riforme passate, attualmente il tasso potenziale di crescita dell'Italia sarebbe significativamente negativo» (Ocse, 2013a: 83). In alternativa, potremmo puntare il dito contro gli indici "formali" di deregolamentazione. Gli Organismi economici internazionali hanno misurato le numerose riforme fatte in Italia, su questa base esperti e responsabili della politica economica hanno regolarmente tracciato bilanci di tale attivismo riformatore, ma, dato

¹¹ Si rammenti, come del resto si precisa in Def (2011: 43), che i previsti profili evolutivi dell'economia incorporano gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti.

che il Paese si è infilato in una traiettoria di declino economico, «si può sospettare che i principi legali della regolamentazione delle attività economiche divergano dalla pratica, o dalla loro percezione, in Italia più che in altri Paesi» (Ocse, 2013: 82 e sgg.). Se si riconosce che le tante riforme del mercato attuate negli scorsi anni hanno sedimentato, alla lunga, effetti modesti, quando non controproducenti, (forse anche le riforme del mercato del lavoro, alla lunga, patiscono i rendimenti decrescenti), si ribadirà che «tuttavia c'è uno spazio importante per il loro rafforzamento [...] e per fare di più per aumentare la flessibilità» (Lusinyan e Muir, 2013: 30).

Sarebbe impossibile fornire un'immagine più precisa dell'irresponsabilità che costituisce la cifra latente della politica economica degli ultimi decenni. Nessun riesame delle riforme effettuate è permesso, è impedita la discussione su politiche economiche alternative: se le riforme non funzionano, si può sempre dire che senza di esse le cose sarebbero andate peggio, se gli indici di deregolamentazione non sono correlati con la desiderata *performance* potremo denunciare l'insufficienza degli indici, se le riforme hanno effetti trascurabili, si chiederà comunque di rafforzarle e di aumentare la flessibilità.

Riferimenti bibliografici

- Annicchiarico B., Di Dio F., Felici F. e Nucci F. (2011a). *Macroeconomic Modelling and the Effects of Policy Reforms: an Assessment for Italy using ITEM and QUEST*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, WP, 1, gennaio.
- Annicchiarico B., Di Dio F., Felici F. e Monteforte L. (2011b). *The Macroeconomics of Europe 2020 Reform Strategy and the Potential Effects on the Italian Economy*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, WP, 8, ottobre
- Annicchiarico B. Di Dio F., Felici F. e Monteforte L. (2013). *IGEM: A Dynamic General Equilibrium Model for Italy*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, W Finanze - Dipartimento del Tesoro, WP, 4, aprile.
- Bassanetti A., Torrini R. e Zollino F. (2010). *Changing Institutions in the European Market: the Impact on Mark-ups and Rents Allocation*. Roma: Ministero dell'Economia e Finanza - Dipartimento del Tesoro, WP, 11, dicembre.
- Ciace - Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (2006). *Strategia di Lisbona. Programma nazionale di riforma 2006-2008. Primo rapporto sullo stato di attuazione*. Roma, 18 ottobre.
- Ciace - Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (2007). *Strategia di Lisbona. Programma nazionale di riforma 2006-2008. Secondo rapporto sullo stato di attuazione*. Roma, 23 ottobre.
- Ciace - Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei. (2008), *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma 2008-2010*. Roma, 6 novembre.

- Ciace - Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (2009). *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma dell'Italia 2008-2010. Stato di attuazione e risposta alla crisi*. Roma, 28 ottobre.
- Cipollone P. e Guelfi A. (2006). *The Value of Flexible contracts: Evidence from an Italian Panel of Industrial Firms*. Banca d'Italia. Temi di discussione, 583, marzo.
- Commissione Europea (2010b). *Member States Competitiveness Performance and Policies*. Bruxelles.
- Cox H. (2005). *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, dicembre.
- Def (2011). *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*. Roma, 13 aprile.
- Def (2012). *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*. Roma, 18 aprile.
- Def (2013). *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*. Roma, 10 aprile.
- Fiorio C.V., Florio M. e Doronzo R. (2009). The Electricity Industry Reform Paradigm in the European Union: Testing the Impact on Consumers. In: Restis P. e Sawyer M., a cura. *Critical Essays on the Privatization Experience*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Griffith R. e Harrison R. (2004). *The link between product market reform and macro-economic performance*. European Commission Economic Papers, 209.
- Istat (2012). *Rapporto annuale. La situazione del Paese*. Roma
- Lusinyan L. e Muir D. (2013). *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy*. European Department and Research Department, Imf WP, gennaio
- O'Brien P. (2013). *Policy Implementation in Italy*. Parigi: Oecd Economics Department, WP, 1064, 25 giugno.
- Ocse (2003). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Ocse (2005). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Ocse (2007). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Ocse (2013a). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Ocse (2013b). *Oecd Employment Outlook*. Parigi
- Ubs - Union des Banques Suisses (2009). *Prices and Earnings*. Zurigo.