



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO  
DI ECONOMIA POLITICA E STATISTICA**

**Maurizio Zenesini**

Riforme economiche e crescita: una discussione critica

**n. 696 – Aprile 2014**



**Abstract** - 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.

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

**Jel Classification:** E24, E27, J5, J8, L5, O43, P5

**Maurizio Zenezini**, Dipartimento di scienze economiche, aziendali, matematiche e statistiche "Bruno De Finetti"  
Università di Trieste - E mail: maurizio.zenezini@econ.units.it

## Introduzione

Negli ultimi due decenni il tema delle *riforme economiche come motori di crescita* è diventato centrale nell'agenda europea. Anche in Italia l'accento assediante sulle riforme è, da molti anni, il tratto caratteristico del dibattito di politica economica. Le premesse di questo dibattito possono essere riassunte nei seguenti punti.

1) 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 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. Questi orientamenti si sono quindi tradotti in una continua azione di promozione di riforme economiche mirate a favorire il "buon funzionamento" dei mercati.

2) 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 macroeconomica (inflazione, bilanci pubblici), mentre la crescita è affidata alle politiche dell'offerta da realizzare soprattutto con interventi strutturali capaci di generare equilibri dinamicamente più efficienti. In tale contesto, le riforme economiche sono *programmi* mirati a modificare taluni aspetti istituzionali-regolativi del sistema economico allo scopo di spostare l'economia da un equilibrio inefficiente, ma stabile (una "trappola dell'inefficienza"), verso un equilibrio superiore, anch'esso dinamicamente stabile. Nel dibattito europeo di politica economica la misura del successo di tali programmi è molte volte identificata nell'accelerazione del tasso di crescita dell'economia.

3) 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. Sbloccare queste resistenze, riavviare la macchina del progresso con riforme strutturali ad ampio raggio sono quindi diventate da tempo le parole d'ordine della discussione pubblica sull'economia italiana.

In queste pagine non discuto direttamente nessuno dei tre snodi indicati, ma tento piuttosto di presentare un catalogo di alcuni dei temi maggiori che innervano la discussione sulle riforme economiche.

Nella prima sezione discuto i caratteri generali del riformismo economico così come si sono formati nel corso degli ultimi vent'anni e ne segnalo la diversità radicale rispetto al riformismo storico che negli anni del dopoguerra ha rappresentato una bandiera delle politiche economiche e sociali dei partiti di sinistra e del movimento sindacale europeo.

Nella seconda sezione rammento che la misurazione delle regolamentazioni è centrale nel neo-riformismo poiché i risultati delle riforme devono essere in primo luogo verificati mediante cambiamenti nel "grado di funzionalità" dei mercati. Nella stessa sezione rammento che i profili temporali degli indici di regolamentazione prodotti dagli organismi internazionali mostrano i notevoli risultati ottenuti dall'economia italiana. I risultati delle riforme non sono però stati quelli desiderati, visto che l'economia italiana si è progressivamente infilata in una traiettoria di produttività stagnante, di salari reali virtualmente fermi, se non in diminuzione, di spappolamento sociale e politico.

L'ultima sezione discute gli effetti delle riforme economiche attuate recentemente dai governi italiani. Pur rammentando che la qualità delle previsioni di crescita presentate nei documenti ufficiali è sempre molto mediocre e regolarmente smentita dai dati a consuntivo, si deve sottolineare 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.

## **1. 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 danno inevitabilmente luogo a fasi di transizione che possono generare 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.

Si pensi alla posizione – che oggi può forse sorprendere – fatta propria da William Beveridge nel 1943 quando, nel suo celebre *Rapporto - la Magna Charta* del moderno welfare state – presentava la povertà e la mancanza di protezione sociale come un *problema distributivo*, non come un problema produttivo legato alla fase ancora acerba della modernizzazione economica (Baldwin, 1994): in un paese in guerra e con uno standard di vita che era forse un quarto di quello odierno Beveridge vedeva la questione dell'indigenza come un problema distributivo. Si pensi, ancora, al primo *World Development Report* pubblicato dalla Banca Mondiale nel 1978 nel quale le parole riforma/riforme ricorrevano appena 17 volte, e per lo più in riferimento alla riforma agraria, un tema classico del riformismo distributivo nella politica dello sviluppo economico. Si pensi, infine, alle “riforme di struttura” sulle quali insistevano in passato le forze politiche di sinistra e i sindacati operai in Italia: casa, scuola, pensioni, lo statuto dei lavoratori, trasporti, sono alcuni degli snodi che il riformismo italiano (sempre con fatica, mai senza tensioni) ha affrontato puntando a modificare gli assetti distributivi e di potere tra le classi sociali a favore del lavoro. Ancora nel 1987 Luciano Lama, per molti anni segretario del maggior sindacato italiano, poteva ribadire che le riforme consistono in “mutamenti non congiunturali bensì strutturali nei rapporti tra le diverse classi sociali” capaci di favorire “un forte trasferimento di ricchezza dal capitale al lavoro” (Lama, 1987, pp. 22-23).

In sintesi, questi richiami suggeriscono che l'obiettivo tradizionale delle riforme economiche è costituito dall'estensione della provvista dei *diritti positivi* e dei diritti di cittadinanza in una concezione *dichiaratamente* redistributiva delle loro implicazioni. 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-distributive 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 il depotenziamento del suo contenuto politico.

### *Il significato delle riforme*

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'idea alla base del riformismo degli ultimi decenni, invero molto semplice, è che la crescita economica sia impedita da una pluralità di ostacoli economici, culturali, politici, tecnico-organizzativi. 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 e, per questa via, promuovere una più efficiente allocazione delle risorse come premessa per la crescita economica. Albert Hirschman aveva discusso questa posizione più di cinquant'anni fa in un testo famoso, *La strategia dello sviluppo economico*, nel quale aveva respinto quegli orientamenti nella letteratura dello sviluppo dedicati all'identificazione dei diversi *ostacoli* al progresso economico, siano queste le forme della proprietà terriera, la famiglia di tipo "esteso", l'instabilità amministrativa, la mancanza di educazione tecnica o di risparmio. E' implicito in queste analisi 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. La nostra diagnosi ci fa dubitare dell'esistenza di un'energia prigioniera, trattenuta da forze malvagie (Hirschman, 1963, p. 29).

Hirschman, che aveva acquisito una vasta esperienza diretta nelle problematiche dello sviluppo economico, respingeva l'idea che la crescita potesse essere sollecitata da un riformismo attuato mediante "eliminazione di ostacoli".

E' diventata questa, invece, la dichiarata *raison d'être* del neoriformismo sul quale insistono da tempo i responsabili della politica economica europea. Il loro argomento, presentato come una ovvia miscela di buon senso e di elementare ragionamento economico, è che le riforme economiche mirate ad attenuare le rigidità e le regolamentazioni siano (quasi) sempre in grado di portare ad un aumento del benessere aggregato. Come scrivevano dieci anni fa due noti economisti: "Le regolamentazioni dei mercati del lavoro e dei prodotti sono spesso messe sotto accusa per la mediocre performance europea degli ultimi 30 anni. Si rimuovano (molte di) tali regolamentazioni, questo è l'argomento, e l'Europa potrà volare alto" (Blanchard e Giavazzi, 2003, p. 879). Intervistato da *le Monde* nel 1996, Hans Tietmeyer, allora potente presidente della Bundesbank, spiegò con chiarezza quale fosse allora (e quale sarebbe dovuto restare) il significato degli orientamenti della politica economica europea: per "creare le condizioni favorevoli ad una crescita durevole e alla fiducia degli investitori bisogna [...] controllare i bilanci pubblici, ridurre le tasse [...], riformare i sistemi di protezione sociale, smantellare le rigidità nel mercato del lavoro" (*le Monde*, 1996). Il linguaggio indica la direzione di marcia - "rimuovere", "smantellare" - e il messaggio è chiaro: se i paesi europei crescono poco e se faticano a realizzare ambiziosi obiettivi occupazionali è perché un insufficiente sforzo riformatore non riesce ad aggredire le rigidità e i vincoli istituzionali che nel mercato dei prodotti, nel mercato

del lavoro e nell'azione della pubblica amministrazione ostacolano l'efficienza economica, bloccano l'azione imprenditoriale, frenano la concorrenza.

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, come abbiamo rammentato, 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. Quando nel 2000 l'Unione Europea lancia con molta fanfara la “Strategia di Lisbona” il suo obiettivo dichiarato era quello di accelerare le riforme economiche fissando come loro criterio di valutazione l'impatto sulla competitività e la crescita (Commissione Europea, 2010a). La dimensione “regolativo-produttivistica” delle riforme è diventata così pervasiva che persino le riforme istituzionali vengono discusse in base alle loro prospettate ricadute sulla crescita. Si pensi, a questo riguardo, al dibattito italiano sulle riforme elettorali il cui obiettivo dichiarato – molto nettamente a partire dal referendum del 1993 che modificò il sistema elettorale in direzione maggioritaria - è quello di garantire stabilità degli esecutivi e prontezza decisionale allo scopo di dare efficacia alla conduzione dell'economia anche, se necessario, sacrificando le esigenze della rappresentanza e della dimensione deliberativa propria dei sistemi democratici. Già nel 1989 l'eminente politologo Maurice Duverger avvisava che la democrazia non consiste nella sovranità popolare e nel tener conto della volontà degli elettori, che egli riteneva una “teoria sorpassata”, bensì nel potere decidente della maggioranza (Canfora, 2006, pp. 311 sgg.). Ma è tutto il campo delle riforme, dalla scuola al diritto del lavoro, che viene spazzato da questi orientamenti fino a diventare programmaticamente subordinato alle esigenze della crescita.<sup>1</sup>

### *Introdurre le riforme*

Non meno importante è il cambiamento nella concezione del modo in cui ci si aspetta che le riforme vengano introdotte nell'economia. Qui di nuovo ci soccorre una intuizione di Hirschman che,

---

<sup>1</sup> Mattei (2013), fornisce un inquadramento preciso e molto critico di questa impostazione alle riforme. Favilli (2009) presenta una accurata ricostruzione storica dell'affermazione del neoriformismo nella discussione pubblica italiana.

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 individuano, per ciascun paese, le principali riforme capaci di stimolare la crescita, il grado di ottemperanza alle prescrizioni passate, i passi da compiere per ottemperare alle nuove. Questi rapporti propongono per tutti i paesi la stessa batteria di riforme, 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 in particolari direzioni con interventi i cui risultati saranno successivamente sottoposti a monitoraggio. L’aspetto platealmente burocratico e dirigistico di queste procedure (persino i “Programmi nazionali di riforma”!) 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 Polany 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. Lo dice, del resto, già Musil nell’*Uomo senza qualità*, quando riassume le convinzioni delle élite dirigenti del mondo degli affari:

Erano tutti persuasi che il mondo sarebbe molto migliore se lo si abbandonasse al libero gioco della domanda e dell’offerta invece che alle corazzate, alle baionette, alle Maestà e ai diplomatici, digiuni di scienze economiche; ma poiché il mondo è com’è [...] erano gli ultimi a non tenerne conto, e notoriamente approfittavano con vigore dei vantaggi che trattative doganali armate o truppe impiegate contro gli scioperanti offrono al bene pubblico.

### *Depoliticizzare le riforme*

Se riconosciamo apertamente 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 sono spostamenti 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”. E’ 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 *polity* 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 volere popolare e delle maggioranze parlamentari.<sup>2</sup> La costituzione della Banca Centrale europea come organismo indipendente dai poteri democratici riflette in forma esemplare questa concezione.

E’ per questo che in alcuni paesi europei negli ultimi due decenni scelte importanti sono state talvolta assunte da governi tecnici, con decretazione d’urgenza che ha 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 “piani di aggiustamento” degli organismi economici internazionali. La casistica offerta dall’esperienza italiana è davvero molto ampia.

Si pensi alla riforma della scala mobile del 1993 (un tema sul quale si erano consumati aspri conflitti nel decennio precedente), alla riforma delle pensioni del 1995, due interventi realizzati da governi tecnici “temporanei” e sostanzialmente privi di consenso parlamentare, alle riforme del mercato del lavoro e delle pensioni attuate dal governo tecnico insediato in una situazione di emergenza alla fine del 2011. Si pensi al pressante invito, nell’agosto del 2011, dell’allora presidente della Banca Centrale Europea e del suo successore in pectore, il governatore della Banca d’Italia, ad anticipare i tempi del pareggio di bilancio, ridurre con urgenza il deficit pubblico, rendere più severi i criteri di erogazione delle pensioni di anzianità, allungare l’età pensionabile delle donne, abolire le provincie, ridurre il costo degli impiegati pubblici “se necessario, riducendo gli stipendi”, snellire le procedure di licenziamento, avviare la “privatizzazione su larga scala” dei servizi pubblici locali (dopo che un referendum popolare nel giugno 2011 aveva chiaramente detto no alla privatizzazione

---

<sup>2</sup>Anderson (2010, pp. 78-133) offre una delle più efficaci e severe discussioni critiche della deriva tecnocratica nella concezione della politica economica europea; cfr. anche Marcon e Pianta, (2013, pp. 131 sgg.) che discutono il processo di “svuotamento della democrazia” avvenuto nell’Unione Europea anche attraverso le politiche di privatizzazione delle imprese pubbliche, il trasferimento di poteri decisionali a numerose authority, l’estensione dei poteri degli organismi di governo non elettivi dell’Unione europea.

delle utilities). L'approvazione di tali misure, spiegavano i due banchieri centrali, sarebbe dovuta avvenire con decretazione d'urgenza saltando le lungaggini del dibattito parlamentare.<sup>3</sup> Si pensi, ancora, alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, attuata nel 2012, una misura ispirata da direttive europee e che modifica la Costituzione toccando in profondità gli strumenti e la flessibilità della politica economica. In questa stessa direzione si è mosso il 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). Si tratta di orientamenti che traggono impulso addizionale dalle situazioni di crisi quando l’accelerazione del passo delle riforme avviene con procedure “emergenziali” che cancellano la discussione delle alternative e sacrificano il confronto democratico: come si legge in un recente rapporto della Commissione europea, l’approccio dei governi nazionali in risposta alla crisi dei debiti pubblici dopo il collasso del 2008-2009 “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” (Commissione europea, 2012a, p. 4). Dal canto suo l’Ocse ha osservato che l’introduzione di riforme mediante decreti leggi e voti di fiducia “è un modo efficiente di introdurre importanti misure senza perdere tempo in lunghi dibattiti pubblici e parlamentari”, sebbene debba riconoscere che questo non sia senza svantaggi, se non altro perché il Parlamento “ha qualche ‘diritto’ sulla legislazione” (Ocse, 2013a, p. 99).

Da queste considerazioni traspare una concezione delle riforme come “scelte tecniche” la cui efficacia è tanto più garantita quanto più esse siano depoliticizzate: come spiegava alcuni anni fa il *Financial Times*, il buon funzionamento delle democrazie richiede la depoliticizzazione dei temi economici (McChesney, 2000, p. 112). In altri termini,

Estromettere l’economia dalla sfera della scelta politica o [...] “costituzionalizzarla” [vuol dire che] le élite politiche “responsabili” devono [...] accettare che i principi dell’organizzazione sociale non sono suscettibili di contestazione, mentre la forza emotiva dell’elettorato dovrebbe essere dirottata su questioni morali e identitarie (Van der Pijl, 2006, p. 126 sgg.).

---

<sup>3</sup> La lettera è stata pubblicata il 29 settembre 2011 dal *Corriere della sera*. Come commentò allora Mario Monti: “Le forme sono salve. I ministri restano in carica. La primazia della politica è intatta. Ma le decisioni principali sono state prese da un ‘governo tecnico sopranazionale’” (Monti, 2011).

## 2.2 Il punto di svolta

Il cambiamento nel modo di intendere le riforme che abbiamo rammentato è avvenuto nel tempo secondo un processo graduale. Tuttavia, pur tenendo presente che le periodizzazioni vanno sempre maneggiate con cautela, è possibile indicare una cesura temporale collocando il 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 microeconomici 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> Balanya et al. (2000, pp. 19 sgg) hanno rammentato il ruolo decisivo svolto dai rappresentanti delle grandi multinazionali europee, raccolti nella European Roundtable of Industrialists, nella definizione degli obiettivi del Libro bianco.

<sup>5</sup> CAG (1995). Il primo gruppo, presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, include tra i suoi 13 membri alti dirigenti di Unilever, Asea Brown Boveri, British Petroleum, Nokia. Il secondo gruppo, varato nel 1997, è presieduto da un ex segretario dell'Ocse e include dirigenti di British Telecom, Pirelli, Repsol, e rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali di alcuni paesi. Del gruppo fanno parte anche tre rappresentanti dei sindacati che non hanno mai fatto mancare la loro approvazione ai rapporti finali. In ogni caso, la realizzazione del disegno europeo nelle sue fasi finali, dall'Atto unico fino alla moneta unica, ha visto la partecipazione attiva dei grandi attori economici (grandi imprese, grandi banche, banchieri centrali, governi), ma virtualmente nessuna partecipazione attiva dei sindacati operai, delle associazioni dei consumatori, dei gruppi di interesse non economico.

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'apertura degli anni novanta coincida con l'accelerazione degli approcci riformistici che stiamo discutendo. Gli stessi policy makers e autorevoli commentatori delle vicende economiche hanno del resto più volte voluto presentare quel passaggio temporale come un mutamento d'epoca: ancora nel 2007 un economista della Banca d'Italia poteva scrivere che, già a partire dalla fine degli anni ottanta, l'opinione pubblica italiana, sotto l'influenza delle esperienze dei governi conservatori nel Regno Unito e negli Stati Uniti, era "percorsa da inusitate ebbrezze liberiste" (Rossi, 2007, p. 67).

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 esplose nel 2008 negli Stati Uniti e poi si propaga all'Europa.<sup>6</sup>

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 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 dalle amministrazioni Reagan. E' con l'apertura degli anni novanta che il tema delle "riforme competitive" s'insedia saldamente nei rapporti Ocse puntando decisamente sul binomio riforme-crescita. Il dibattito è inizialmente sovraccaricato dalle esperienze dei paesi dell'Europa orientale, ma quasi subito i temi della flessibilità dei mercati

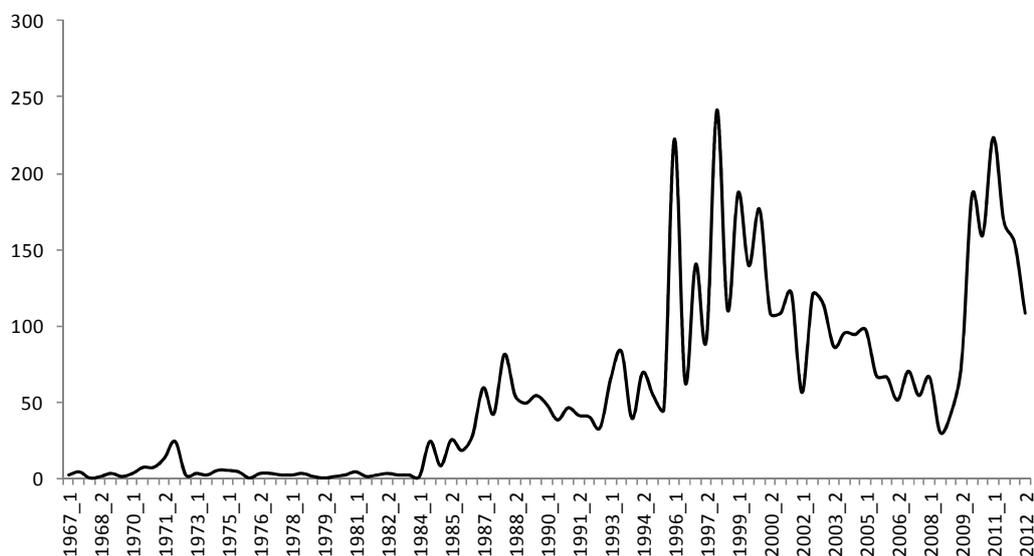
---

<sup>6</sup> 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.

del lavoro, della deregolamentazione dei mercati finanziari e delle riforme istituzionali diventano centrali negli orientamenti delle politiche economiche dei paesi europei.<sup>7</sup>

## 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 1992-1993 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 2008-2009 che si scarica in gravi problemi di finanza pubblica, costretti dagli organismi economici internazionali ad adottare duri piani di aggiustamento macroeconomico, quei paesi devono introdurre 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

<sup>7</sup> Nel 1994 l’Ocse pubblica i due volumi del *Jobs Study* (Ocse, 1994), una specie di manifesto per questa linea di pensiero.

Banca Centrale europea e dal Fondo monetario per ottenere assistenza finanziaria (Ocse, 2012a, p. 76).

### 2.3 Quali riforme?

Nel 1999 l'Ocse tracciava una sintesi delle riforme economiche attuate in numerosi paesi nel decennio che si stava chiudendo (Ocse, 1999a, pp. 26 sgg.). In breve, le linee lungo le quali si era sviluppata l'azione di politica economica in quel decennio e lungo le quali si sarebbe sviluppata negli anni seguenti sono queste:

- i) Ampliamento degli strumenti finanziari e riduzione della regolamentazione dei sistemi finanziari
- ii) Riduzione delle aliquote per i redditi più alti
- iii) Liberalizzazione dei movimenti dei capitali e ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale
- iv) Deregolamentazione e privatizzazione nei settori delle utilities
- v) Restrizioni all'utilizzo delle politiche industriali
- vi) Flessibilizzazione dei mercati del lavoro e irrigidimento dei criteri di fruizione del welfare state
- vii) Riduzione dell'area dell'intervento pubblico nell'economia
- viii) Riduzione degli oneri, legali ed economici, allo svolgimento dell'attività d'impresa

Misurare e accelerare i progressi in queste aree è diventato il tema centrale nella conduzione della politica economica.

## 2. 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 microeconomico a quello 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 es. le regolamentazioni che compensano fallimenti del mercato), ma possono gravare come costi sull'attività economica in alcuni 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 militano contro la possibilità di "semplificare" il 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. A sostegno di questa concezione della politica delle riforme negli ultimi due decenni sono infatti 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, Venn, 2009; Ocse, 2013b, c);<sup>8</sup> il Fondo monetario produce successivamente un database delle istituzioni del mercato del lavoro, impiegato per la prima volta estensivamente nell'*Economic Outlook* del 2003 (FMI, 2003); verso la fine degli anni novanta l'Ocse inizia a diffondere cifre sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti;<sup>9</sup> a partire dal 2003 la Banca Mondiale produce gli indicatori *Doing Business* (Djankov et al. 2005).<sup>10</sup> 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, 2005/2013, 2012b, pp. 64

---

<sup>8</sup> Venn (2009) presenta il metodo di calcolo degli indici di protezione dell'occupazione.

<sup>9</sup> Una prima presentazione dei dati e del metodo di calcolo per gli indici di regolamentazione del mercato dei prodotti sta in Nicoletti et al. (2000).

<sup>10</sup> Discussioni critiche degli indici *Doing Business* sono sviluppate da Berg e Cazes (2007); Davis e Kruse, (2007); Arrunada (2007); Benedettini e Nicita (2010)

sgg.).<sup>11</sup> A questa azione di stimolo degli organismi economici internazionali e dell'Unione Europea si aggiunge l'iniziativa di centri di ricerca privati e *think tank* che producono misure della regolamentazione istituzionale in diversi settori.<sup>12</sup>

### 2.1 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 e *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.<sup>13</sup> Si tratta, innanzitutto, di un processo che conduce ad una selezione parziale delle voci elementari non di rado con procedure opache (Davis e Kruse, 2007). In secondo luogo, traspare la concezione bigotta secondo cui solo le regolamentazioni normative-istituzionali di origine pubblica, in quanto considerate dal punto di vista "microeconomico" degli adempimenti svolti dalle imprese e degli 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 etc.), sia le "norme private", anch'esse costose, che le imprese adotterebbero comunque, anche in contesti privati non regolati, sia, infine, i "costi della non

---

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Ad es. 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.

<sup>13</sup> La parzialità di questi indicatori è testimoniata dal fatto che le liste delle voci elementari selezionate dagli organismi internazionali sono generalmente diverse. Ad esempio, per produrre le cifre sulla rigidità dell'occupazione la Banca Mondiale, considera solamente due indicatori relativi al lavoro temporaneo, mentre l'Ocse prende in considerazione 8 elementi. Già in questa fase il bricolage tende a schiacciare il significato di questi esercizi. Gli stessi responsabili del progetto *Doing Business* ammettono la sua natura parziale (<http://www.doingbusiness.org/methodology/common-misconceptions>). Venn (2009) riconosce che la comparabilità internazionale della legislazione dipende dal suo grado di "effettività" che però è difficile da valutare.

regolamentazione” (Arrunada, 2007).<sup>14</sup> Per questo gli indicatori quantitativi prodotti dagli organismi internazionali non riescono a valutare né il significato 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” nel quale agiscono le imprese che 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 obbligatorie.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

In secondo luogo, vi sono casi in cui una stessa codifica viene applicata a situazioni molto diverse o codifiche diverse sono applicate a situazioni simili.<sup>17</sup> Problemi come questi sorgono quasi

---

<sup>14</sup> 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. E’ noto che negli Stati Uniti gli oneri gestionali rappresentano il 3 per cento 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 per cento della spesa sanitaria privata (pari ad oltre il 60 per cento della spesa sanitaria totale)(Reinhardt, 2013; Cutler, 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).

<sup>15</sup> 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. (Sembra, in realtà, che nel 2013 ci fossero in Italia più di 140000 architetti contro meno di 30000 in Francia e 11000 in Svezia). Lo stesso si può dire degli ingegneri: nonostante le regolamentazioni, pare che ce ne siano, in proporzione alla popolazione, più in Italia che in Texas (Pullara, 2010).

<sup>16</sup> Ad esempio, per l’Italia l’indice Ocse di protezione dell’occupazione regolare per il 2013 assegna lo stesso livello di restrittività alle clausole relative al reintegro dopo il licenziamento ingiustificato e alla durata del periodo oltre il quale il licenziamento non può essere impugnato, ma il fatto che gli indici relativi si trovino nella stessa posizione nella scala 0-6, non significa che tali ostacoli abbiano la stessa importanza.

<sup>17</sup> 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).

inevitabilmente poiché è difficile valutare sulla base dei soli aspetti formali il contenuto *effettivo* delle specifiche situazioni regolative.<sup>18</sup> E' 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 giuridico. Invero, la nozione stessa di regolamentazione è ambigua in quanto si colloca in un ampio spazio concettuale compreso tra una definizione ristretta - produzione di norme e formazione di organismi chiamati a verificarne il rispetto - e una definizione estesa, che include virtualmente ogni tipo di intervento pubblico nell'economia oltre la sfera della mera produzione di norme.<sup>19</sup>

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 loro volta combinazioni di sub-indicatori elementari di più basso livello. Ad esempio, l'indice aggregato per la regolamentazione dei mercati dei prodotti prodotto 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

---

Una illustrazione del secondo caso è offerta dalla codifica della restrittività della definizione di licenziamento giustificato. Ocse (2013c) 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* al sito [www.ec.europa.eu/europe2020/](http://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.

<sup>18</sup> 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 e Kruse, 2007).

<sup>19</sup> Si pensi al fatto che le difficoltà "legali" del licenziamento dei lavoratori regolari non possono essere apprezzate indipendentemente dalle specificità dell'intero contesto istituzionale: una normativa molto rigida sui licenziamenti ha un significato diverso in un paese con sindacati forti capaci di contrattare i salari rispetto ad un paese in cui la politica salariale è in mano alle imprese, dato che in questo caso le imprese potrebbero indurre i lavoratori a dimettersi pagandoli poco.

Si pensi anche alle relazioni tra regolamentazioni dei licenziamenti e sistema giuridico. Nel 2013 l'Ocse ha preso atto delle riforme del mercato del lavoro 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, 2013a, 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.

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 etc.) 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 di regolamentazione né la dimensione dei settori o, nel caso del lavoro, 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 paesi. Venn (2009, pp. 11-12) 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. In questo stesso studio, ad esempio, si osserva che le norme sulla protezione dei licenziamenti hanno effetti differenziati su diversi aspetti della performance del mercato del lavoro (in alcuni paesi possono influenzare gli orari di lavoro, in altri il tasso di assunzione).

E’ noto poi 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 un eccellente indice per il grado di funzionalità del mercato dei beni, ma il paese è tra i più cari d’Europa e questo significa “debole concorrenza e barriere all’entrata [...] nonostante l’alta posizione nella graduatoria degli indici complessivi di concorrenzialità” (Ocse 2012b, p. 16); uno studio aveva calcolato alcuni anni fa

un'alta incidenza delle quasi rendite negli Stati Uniti il che “va contro la nostra intuizione circa il grado di concorrenzialità [di quel paese]” e aveva constatato un aumento dei profitti (in un gruppo di dieci paesi), “in contrasto con la maggior parte dei preconcetti circa i cambiamenti nel grado di regolamentazione 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 fattoidi o curiosità che richiedono una spiegazione.

## *2.2 Il fascino della semplificazione*

A fini illustrativi, la tab. 1 mostra come si presentano i dati relativi agli indici Ocse di regolamentazione istituzionale in cinque paesi europei nel 2008, in riferimento a tre ambiti distinti: regolamentazione dei mercati dei beni, regolamentazione delle utilities, regolamentazione dei servizi.

I dati permettono di visualizzare alcuni aspetti del tema che stiamo discutendo e ne restituiscono il significato di fondo: si tratta di confrontare i paesi mettendo in luce la “qualità” complessiva della regolamentazione istituzionale e i livelli di regolamentazione in aree specifiche. Le poste italiane, ad esempio, sono più regolamentate che in Svezia (che ha liberalizzato il settore negli anni novanta), ma nel paese nordico è il settore dell'elettricità che risulta più regolamentato rispetto all'Italia; nella regolamentazione del mercato dei prodotti l'Italia sembra un po' più restrittiva della Svezia per quanto riguarda gli oneri amministrativi per avviare le imprese, ma in Svezia è più pervasiva la presenza dell'operatore pubblico; l'Italia, poi, presenta un indice particolarmente restrittivo per i servizi professionali. L'idea di fondo è che l'indice aggregato fornisca una rappresentazione sintetica del grado di “funzionalità” dei diversi mercati: questo implica, ad esempio, che la maggiore presenza del settore pubblico in Svezia rispetto alla Germania sia compensata dalla minore complessità delle procedure, oppure che l'indice di “controllo statale” sia grosso modo equivalente in Svezia e in Italia sebbene derivi da un rilievo diverso della “proprietà pubblica” e dell’”intervento pubblico”. In modo analogo, la regolamentazione delle utilities ottiene circa lo stesso punteggio nel Regno Unito e in Germania, onde siamo portati a ritenere che la “qualità concorrenziale” dei due sistemi sia equivalente. Ancora recentemente l'Ocse ha ribadito la centralità degli indicatori aggregati, se non altro perché “solo gli indicatori sintetici sono normalmente usati nelle analisi macroeconomiche” (Ocse 2013b, p. 76).

## Tabella 1

### Indici di regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi

Cinque paesi europei (2008)

Scala degli indici 0-6, crescente nel livello della regolamentazione

	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno U.</i>	<i>Svezia</i>	<i>Francia</i>
<i>Regolamentazioni delle utilities</i>					
Telecomunicazioni (1)	1,17	0,9	0,6	1,3	1,33
Poste (2)	0,98	3,46	3,2	1,96	3,2
Elettricità (3)	0,5	1	0	2,5	2
Gas (4)	1,65	2,1	0,73	2,15	2,1
Trasporto aereo (2)	0	1,5	1,26	0,64	0,56
Ferrovie (4)	2,25	3,38	0,38	2,63	3,75
Trasporto stradale (5)	0,98	1,75	0,49	0,98	2,24
<b>Indice aggregato utilities (6)</b>	<b>1,1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>
<i>Regolamentazione del mercato dei prodotti</i>					
<i>Controllo statale (7)</i>	1,96	2,33	1,5	2,38	2,62
Proprietà pubblica (8)	2,76	3,4	1,9	4,06	3,68
Intervento pubblico (9)	1,16	1,27	1,11	0,69	1,55
<i>Barriere all'impresa (10)</i>	1,31	1,08	0,82	0,96	1,55
Complessità delle procedure (11)	2,05	0	1,11	1	1
Oneri amministrativi sull'avvio d'impresa (12)	0,5	1,75	0,63	0,59	1,38
Ostacoli alla concorrenza (13)	1,43	1,58	0,77	1,01	1,56
<i>Ostacoli al commercio e agli investimenti esteri (14)</i>	0,53	0,54	0,04	0,37	0,27
<b>Indice aggregato RMP (15)</b>	<b>1,27</b>	<b>1,32</b>	<b>0,79</b>	<b>1,24</b>	<b>1,39</b>
<i>Regolamentazione nel settore dei servizi</i>					
<i>Commercio al dettaglio (16)</i>	2,44	2,61	2,03	0,5	3,11
<i>Servizi professionali (17)</i>	2,85	3,23	0,73	0,6	2,11

1, L'indice misura le barriere all'entrata, l'estensione della proprietà pubblica e la struttura di mercato; 2, barriere all'entrata e estensione della proprietà pubblica; 3, barriere all'entrata, estensione della proprietà pubblica, integrazione verticale; 4, barriere all'entrata, estensione della proprietà pubblica, integrazione verticale, struttura di mercato; 5, l'indice misura le regolamentazioni all'entrata e la presenza di controlli dei prezzi; 6 media aritmetica; 7, media aritmetica 8-9; 8, estensione della proprietà pubblica e altre forme di controllo; 9, controlli pubblici dei prezzi e altri interventi amministrativi; 10, media aritmetica 11-13; 11, permessi, licenze, trasparenza delle procedure; 12, oneri su imprese singole e associate e su specifici settori; 13, barriere legali ed altri ostacoli; 14, barriere tariffarie, ostacoli alla partecipazione societaria da parte di stranieri, restrizioni all'impiego di stranieri nell'alta dirigenza; 15, media aritmetica 7,10,14; 16, l'indice misura gli ostacoli all'entrata o alla gestione (requisiti particolari o permessi per specifiche attività, orari di apertura, regolamentazione delle superfici etc.) e la presenza di controlli sui prezzi di specifici beni (carburanti, alcolici, etc.); 17, l'indice è la media del grado di regolamentazione in quattro attività (ragionieri-commercialisti, architetti, ingegneri, professioni legali): riguarda l'entrata (licenze, titoli di studio etc.), vincoli sulle tariffe e sugli onorari, limitazioni sulle forme societarie, alla cooperazione tra professionisti e al ricorso alla pubblicità;

Fonte: Ocse, *Product Market Regulation Database*, [www.oecd.org/economy/pmr](http://www.oecd.org/economy/pmr).

Una rappresentazione come quella restituita dalla tab. 1 sembrerebbe offrire ai responsabili della politica economica la possibilità di “combinare” gli indici di base per definire appropriati “regimi”

regolativi, ma in realtà non è così. 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 dichiarò 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 per cento 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 per cento e non 50 per cento, 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 etc.)? 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 specifica interpretazione del progetto ‘better regulation’ come progetto riguardante la *quantità* della regolamentazione, piuttosto che l’agenda più generale relativa alla *qualità* della regolamentazione” (Wegrich, 2009, p. 21, corsivi aggiunti).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> 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 impietosa del rapporto, limitatamente alla sola area della regolamentazione relativa all’ambiente e alla sicurezza del lavoro, segnalando sia plateali errori dovuti ad ignoranza delle diverse situazioni nazionali, sia manipolazioni dei dati (Vogel e Van den Abeele, 2010). “E’ difficile resistere alla conclusione che [...] i

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, 2003-2008 e 2008-2013 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, 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 (vedi sotto), per un totale di 28 casi/paesi, vediamo che in 17 casi l'indice è diminuito e solo in cinque 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. "Misura prima e poi taglia" era, del resto, l'eloquente sintesi offerta alcuni anni fa dall'*Economist* (2004).

### 2.3 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 sciogliendone le specificità*, comprimendo la pluralità di interazioni tra i singoli elementi delle

---

ricercatori sono consapevoli che il loro lavoro non ha alcun valore scientifico, e che le cifre in grado di soddisfare le domande politiche di un committente possono essere contraddette da quelle prodotte per un diverso committente [...] I numeri sono irrilevanti [...] abbiamo a che fare meno con la statistica che con la pubblicità".

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

- i) Misurazioni quantitative delle regolamentazioni istituzionali, la cui evoluzione permetta di valutare i risultati della politica economica.
- ii) *Benchmarking* sui paesi in virtù del quale vengono effettuati confronti tra standard regolativi-istituzionali in diversi paesi che possono incoraggiare riforme in particolari direzioni.
- iii) 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. Gli indici della regolamentazione istituzionale permettono infatti di confrontare diversi paesi e di mettere in luce le aree di "vantaggio competitivo" e le aree di svantaggio segnalando potenziali direzioni di riforma; i mutamenti nel tempo degli indici possono poi servire per misurare il grado di riuscita delle riforme.

Ci troviamo dunque di fronte ad una concezione di *riformismo 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.<sup>21</sup> Si tratta semplicemente di trovarle e di farle

---

<sup>21</sup> Questa concezione richiede una estrema semplificazione di ciò che intendiamo per *performance* di un'economia. Skettkat (2003) ha sottolineato che le regolamentazioni (e le riforme) agiscono su un ampio spettro di obiettivi che definiscono la "economic fitness" di un "sistema paese". Si tratta, peraltro, di un'antica intuizione della politica economica, la quale ha tradizionalmente inteso prendere sul serio le difficoltà connesse alla *scelta* e alla *composizione di diversi elementi* nella "funzione obiettivo" del policy maker. Tuttavia, se si ritiene che ciascun paese identifichi un "modello istituzionale" - o, meglio, una "deviazione" rispetto ad una sottostante norma di riferimento - la conclusione del neoriformismo è che, se esiste una "best practice" istituzionale, essa "richiede che il paese che presenta la 'best practice' occupi la posizione migliore in tutte le dimensioni e in tutti i periodi" (Schettkat, 2003, p. 8). Schettkat (2003) ha mostrato che se si ordina un gruppo di paesi in base a diversi indicatori di performance, gli ordinamenti sono, non sorprendentemente, diversi in periodi diversi, onde non esiste una "best practice" istituzionale univocamente associata ad un modello-paese.

digerire ai diversi sistemi economici. Esempari, in questo senso, i già citati rapporti *Doing Business* della Banca Mondiale, che abbiamo già rammentato. La Banca mondiale 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 posizioni.<sup>22</sup> Come hanno scritto i principali responsabili del progetto

Gli indicatori aggregati sono utili in quanto facilmente comprensibili dai politici, dai giornalisti e dagli esperti di sviluppo e creano dunque una pressione per le riforme. Come nello sport, quando si comincia a compilare graduatorie, tutti vogliono vincere (Djankov et al. 2005).

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 permette di “mettere 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. E’ 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 globale.<sup>23</sup> E’ 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

---

Ovviamente, la probabilità di generare ordinamenti diversi aumenta qualora si accetti di pesare diversamente, nei diversi paesi o in epoche diverse, gli ingredienti elementari della “economic fitness”.

<sup>22</sup> Il simulatore – disponibile all’indirizzo internet [www.doingbusiness.org](http://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.

<sup>23</sup> 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).

immaginano di applicare ai paesi “ritardatari” i coefficienti di regolamentazione dei paesi più “virtuosi”.<sup>24</sup>

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.

### *I miracoli degli altri*

In Italia, i confronti con gli altri paesi europei e la valutazione degli effetti delle riforme mediante analisi comparative della performance di diversi paesi, come prescrivono gli imperativi del benchmarking competitivo, hanno innervato in profondità la discussione pubblica di politica economica negli ultimi decenni. Tali confronti, come ha osservato Andrea Ginzburg,

hanno portato di volta in volta a contrapporre all’esperienza italiana un modello ‘esemplare’ considerato vincente sul terreno dei punti di crescita del PIL *perché* rappresentativo del modello liberista a cui l’economia avrebbe dovuto ispirarsi. La retorica dell’argomentazione si fonda sul modello della statica comparata, e quindi sulla fragile clausola del *coeteris paribus*” (Ginzburg, 2010, p. 298).

Nel dibattito sulle riforme economiche 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. Si è fatto riferimento alla *flexicurity* danese, insistendo sulla facilità di licenziare, ma ignorando il commercio estero di quel paese (fuori dell’euro), l’ampia dimensione del settore pubblico, l’alto tasso di sindacalizzazione, gli elevati esborsi per le politiche del lavoro, la formazione e l’assistenza; si è lodata la flessibilità del mercato del lavoro irlandese e gli investimenti in settori innovativi (*prima* del collasso del 2008-2009), lasciando fuori la sua aggressiva politica di concorrenza fiscale che ne ha fatto quasi un paradiso fiscale; si è guardato alla deregolamentazione degli Stati Uniti lasciando fuori il potere di signoraggio sulla moneta, l’interventismo governativo, la spinta sui consumi proveniente dall’accumulo dei debiti privati; si è sottolineata l’ottima posizione del Regno Unito nella graduatoria degli indici di regolamentazione dei mercati, ma l’*Economist* si duole per l’incapacità di quel paese di esportare dovuta alla mancanza di

---

<sup>24</sup> Ad es., Bouis e Duval (2012)(ma anche Barnes et. al., 2013), definiscono la riforma 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; anche Varga et al. (2013) definiscono le riforme in Europa come adeguamento degli indici di regolamentazione al livello dei primi tre paesi.

medie imprese (*Economist*, 2013) e ricorda che tra il 1998 e il 2007 è lo stato che, direttamente o indirettamente, ha creato il 64 per cento dei posti di lavoro nel nord e il 38 per cento nel sud (per lo più nei settori della sanità e dell'istruzione, *Economist*, 2012a).

E' evidente dunque che il benchmarking competitivo è una metodologia che porta a vere e proprie cantonate quando interpreta la performance economica di un paese con riferimento agli indicatori di regolamentazione-deregolamentazione e ignora l'insieme degli aspetti di contesto, le caratteristiche istituzionali, le condizioni strutturali, il ruolo delle costrizioni o delle opportunità macroeconomiche. In un certo senso, questo però non è un limite della metodologia, quanto piuttosto la sua ragione di fondo. Come scrive ancora Ginzburg,

il modello esemplare ha la funzione di *deus ex machina*: calando dall'esterno, ha il vantaggio di proporre – senza un'analisi della situazione specifica – un percorso definito anche nelle situazioni in cui maggiore è l'incertezza sul cammino da adottare. All'incertezza destabilizzante si sostituisce un rassicurante (e deresponsabilizzante) determinismo.

#### 2.4 Coazione a ripetere

L'obiettivo della misurazione delle regolamentazioni non è primariamente quello, forse impossibile, di restituire una rappresentazione realistica dei diversi ambienti istituzionali, quanto piuttosto quello di chiudere le “riforme” in uno spazio virtualmente senza alternative. La coazione a ripetere diventa così il tratto caratteristico del riformismo competitivo per cui gli effetti di ogni nuova riforma si sommano a quelli delle riforme precedenti sedimentando nell'economia e nella società una condizione permanente di provvisorietà nella quale nessun risultato è mai acquisito e ogni materia è perennemente esposta a revisioni.<sup>25</sup> Così, se un particolare indice aggregato fornisce una immagine sintetica dello stato complessivo della regolamentazione in un particolare paese, il riferimento alle sue componenti elementari offre sempre margini di manovra per un riformismo più “fine”, onde un paese che avanza in una direzione non è al riparo dalla necessità di riformare un altro aspetto del mercato dei beni o del mercato del lavoro perché sarà sempre possibile individuare un settore meno deregolamentato in un paese rispetto ad un altro. In questa direzione, la stessa, ineliminabile, imprecisione degli indici e l'incertezza delle prove empiriche, diventano elementi d'impulso, anziché motivi di cautela.

---

<sup>25</sup> Villon (2011) presenta un resoconto dell'attivismo riformatore in Spagna i cui aspetti generali si ritrovano nell'esperienza italiana.

Esemplare, in questo senso, la posizione enunciata in un saggio prodotto nel 2003 presso la Commissione europea in cui si poteva leggere, a proposito della protezione dell'impiego, che anche in contesti già deregolamentati

l'argomento [della protezione dell'impiego] dovrebbe rimanere fermamente nell'agenda dei policy maker, perché [...] anche in quei casi in cui il livello della protezione dell'impiego non appaia troppo elevato, un'analisi attenta dell'esperienza concreta può rivelare aspetti particolari [della protezione] che possono rivelarsi dannosi" (Young, 2003).

Il Rapporto sul mercato del lavoro prodotto dalla Commissione europea nel 2012 (Commissione europea, 2012b, pp. 80 sgg.) insiste sulla necessità di tenere il tema sempre all'ordine del giorno sia mediante l'incessante ricerca di aspetti particolari della legislazione che possono rivelarsi fastidiosi per le prerogative imprenditoriali (se non è la durata del preavviso di licenziamento sarà l'ammontare dell'indennità, se non sono le procedure per avviare i licenziamenti saranno le clausole che definiscono l'ingiusto licenziamento), sia mediante la ricerca di effetti particolari sui quali una particolare rigidità potrebbe agire (se non è il tasso di disoccupazione sarà il turnover, se non è il turnover sarà forse lo sforzo dei lavoratori etc.). In altri termini, se una politica si rivela inefficace nel perseguimento di un obiettivo dichiarato, sarà sempre possibile cambiare l'obiettivo.<sup>26</sup>

Ripensiamo, a questo riguardo, alla interminabile discussione sulla protezione dai licenziamenti senza giusta causa. Inizialmente l'accento è sulla disoccupazione, ma le prove a sostegno della relazione tra rigidità dei licenziamenti e disoccupazione, quando vengono cercate, non si trovano (Ocse, 1999b, pp. 49 sgg.; 2013b, pp. 71 sgg.). Il tema rimane in agenda e in Italia si sospetta che l'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, che protegge i lavoratori delle imprese oltre la soglia dei quindici addetti dal licenziamento senza giusta causa ammettendo la clausola del reintegro in luogo del solo risarcimento monetario, costituisca un ostacolo alla crescita dimensionale delle imprese (la questione non si poneva quando l'Italia delle piccole imprese era un modello da esportare, diventa urgente quando la globalizzazione sembra richiedere imprese di grosso calibro, e l'Italia non ne ha più). Diversi studi indagano quindi le conseguenze dell'articolo 18 sulla distribuzione per dimensione delle imprese allo scopo di accertare se la soglia dei 15 addetti rappresenti un ostacolo importante alla crescita delle imprese più piccole e la risposta è sostanzialmente negativa (Tattara, 1999; Garibaldi e Pacelli, 2005): se anche ci sono, ma se ne può dubitare, gli effetti sono comunque troppo

---

<sup>26</sup> Il Rapporto rammenta che la maggior parte degli studi nei singoli paesi non trova relazioni robuste tra produttività e indici di protezione dell'impiego, ma aggiunge che "analisi che impiegano dati disaggregati e sfruttano strategie di identificazione" basate sulla presenza di indici specifici riferiti a "parti del campione" di dati, "spesso trovano un sostegno" per "qualche canale" attraverso il quale la protezione dell'impiego potrebbe influire sulla produttività (Commissione europea, 2012b, p. 92).

modesti come presupposto di una realistica politica del lavoro (l'ultimo grido per spiegare il nanismo delle imprese italiane sembra che siano gli avvocati: ce ne sono troppi in Italia, tirano per le lunghe i processi e una giustizia lenta e incerta non stimola le imprese ad assumersi i rischi tipici della grande dimensione, per rilanciare la crescita serve la riforma della giustizia).

La manomissione dell'art.18 resta però sempre all'ordine del giorno, magari per attrarre gli investimenti stranieri o come pilastro della giustizia sociale. Le riforme per la flessibilità vengono inizialmente proposte come il mezzo più sicuro per garantire ai giovani un accesso al mercato del lavoro e i contratti temporanei sono presentati come il primo passo verso l'impiego permanente (un cattivo lavoro è preferibile a nessun lavoro e potrebbe persino aumentare la felicità aggregata: Layard, 2004), ma un ventennio di riforme ha peggiorato la condizione lavorativa dei giovani, non ha sedimentato nessun incremento di occupazione di buona qualità, e alla fine la scena è pronta per denunciare il conflitto generazionale tra i padri i figli, invocare, per ragioni di equità, la riduzione delle garanzie per chi ce le ha, onde l'occupazione giovanile si tutela aumentando l'età pensionabile e, nello stesso tempo, facilitando i licenziamenti dei lavoratori più anziani.<sup>27</sup>

Pensiamo anche all'esperienza delle privatizzazioni in Italia: nel momento del loro avvio, dovevano essere gli enzimi capaci di rivitalizzare il dinamismo del sistema produttivo, vent'anni dopo le ricadute sull'offerta produttiva e la crescita risultano evanescenti, non è cambiata la specializzazione produttiva dell'Italia, persistentemente ancorata ad una struttura industriale a basso valore aggiunto e fuori dai settori industriali a più alta intensità di ricerca (Tremonti, 2005; Banca d'Italia, 2009), il paese ha subito un impoverimento infrastrutturale (Gobbo e Pozzi, 2007; Banca d'Italia, 2009), l'aumento della profittabilità delle imprese privatizzate è stato affidato alle politiche tariffarie piuttosto che a lungimiranti strategie di investimento (Corte dei Conti, 2010). Alla fine valga il giudizio di un economista della Banca d'Italia, prudente al limite della reticenza, ma, per questo, non meno eloquente, "se sul piano finanziario le privatizzazioni si possono considerare un indubbio

---

<sup>27</sup> I numeri del mercato del lavoro italiano non lasciano nessun margine di interpretazione. Nel 2008, dopo quindici anni di politiche del lavoro orientate a stimolare l'occupazione con dosi crescenti di flessibilità, un rapporto del Ministero del lavoro tracciava questa conclusione: nel decennio 1980-1990 l'occupazione era aumentata di un milione e mezzo di unità, tra il 1990 e il 2006 di poco più di due milioni di unità (Ministero del lavoro, 2008, p. 6), ma negli anni ottanta l'aumento dell'occupazione era avvenuto ancora in un contesto di aumento della produttività, in seguito l'aumento dell'occupazione si è realizzato in un quadro di tendenziale stagnazione della produttività, di virtuale blocco dei salari e di progressivo degrado della qualità dell'occupazione. Dopo il 2006, ovvero *dopo* una stagione di importanti riforme del mercato del lavoro, l'occupazione ha smesso di crescere e alla fine i numeri calcolati dell'Istat pesano come un verdetto senza appello: nel 1990 c'erano tre milioni e mezzo di *unità di lavoro* in più rispetto al 1970, tra il 1992 e il 2011 l'aumento è stato di circa 600 mila unità, per lo più concentrato in settori a produttività modesta e stagnante (Istat, 2012, p. 60). Il tasso di occupazione sulla popolazione adulta, calcolato dalle serie storiche dell'Istat, era il 44,6 per cento nel 1991, il 44,3 nel 2010. Nel 2000 c'erano un po' più di due milioni di occupati di età 14-24 anni (nei dati sulle forze di lavoro), ce ne sono meno di un milione e mezzo nel 2008, scendono a poco più di un milione e duecentomila nel 2010.

successo [è] meno chiaro l'impatto che esse hanno avuto sul potenziale di crescita dell'economia italiana" (Rossi, 2008, p. 135).<sup>28</sup> Insomma: non sono bastati 15 anni per capire se le privatizzazioni hanno funzionato. Nessun ripensamento di quella stagione viene tuttavia avviato, e se le privatizzazioni non mantengono le promesse di crescita e di sviluppo si insiste (nuove privatizzazioni vengono proposte dai governi italiani dopo il 2011) o si sposta il tiro cambiando i bersagli. Ecco allora l'urgenza della liberalizzazione delle licenze dei taxi, potrebbe forse dare un'occupazione a 44000 persone, spiega un lavoro dell'ufficio studi Banca d'Italia (Bentivogli e Calderini, 2007), che probabilmente guiderebbero vetture d'importazione, visto che in Italia la produzione di automobili diminuisce da 1.423.000 nel 2000 a 486.000 nel 2011);<sup>29</sup> serve la deregolamentazione delle professioni (vanno naturalmente aperte ai giovani, avvisando però che in Italia, nonostante le regolamentazioni, ci sono troppi architetti e troppi avvocati), bisogna aprire i negozi nei giorni festivi, i lavasecco di sabato, consiglia l'*Economist* alla fine del 2011 (*Economist*, 2011b), bisogna mettere in riga gli edicolanti e i gestori degli stabilimenti balneari; occorre introdurre il "tribunale delle imprese" per ridurre gli oneri burocratici gravanti sull'iniziativa economica privata (Def 2012, p. 31), ovvero, come spiega Ugo Mattei (2013, p. 88), "Corti speciali per il diritto commerciale" perché il principio di uguaglianza di fronte alla legge non può ostacolare l'azione dei mercati.

La coazione a ripetere diventa dunque politica dei fatti compiuti che impedisce di prendere in considerazione corsi alternativi di azione.

---

<sup>28</sup> Nel 1992 il governo Amato aveva presentato al Parlamento un documento programmatico in cui indicava, tra gli obiettivi delle privatizzazioni, l'aumento dell'efficienza delle imprese e della concorrenzialità dei mercati (Gobbo e Pozzi, 2007), mentre il Dpef 2006 indicava tra gli obiettivi della privatizzazione quello della liberalizzazione dei mercati e la promozione di "una vasta diffusione dell'azionariato tra i risparmiatori" (p. 55), in linea con l'obiettivo del "capitalismo popolare" dei governi conservatori inglesi degli anni ottanta e novanta, che peraltro non è andato molto più in là del mantra propagandistico, se appena rammentiamo che alla fine del 2008 i privati detenevano meno del 12 per cento delle azioni negoziate nella Borsa inglese, contro il 20 per cento della fine degli anni ottanta e il 54 per cento del 1960 (Wallop, 2010).

<sup>29</sup> Nel 2006 il Ministro dello sviluppo offre ai comuni la possibilità di liberalizzare le licenze dei taxi, ma i tassisti fanno resistenza e non se ne farà quasi nulla. La battaglia contro gli autisti di piazza appare però subito, nella discussione pubblica, come una delle frontiere avanzate della modernizzazione dell'Italia. L'informazione che i taxi a Milano sono più cari che a New York, che prima l'Ocse (2007, p. 72) e poi l'*Economist* (2011a), riprendono dal dibattito giornalistico italiano alimentando una delle tante bolle della discussione pubblica di politica economica, sembra la prova definitiva che condanna l'arretratezza del paese, chiuso da una foresta di impenetrabili regolamentazioni e di privilegi (gestire una lavanderia, guidare un taxi, avere il posto fisso). Nel 2012 l'*Economist* (2012b) segnala le alte tariffe dei taxi a Londra e l'ingente costo di un "medaglione" a New York (è la placca che consente di guidare la vettura e può costare fino ad un milione di dollari) e si accorge che il modello vincente è quello di Teheran, dove sembra che l'offerta di taxi si adatti prontamente, di ora in ora, alla domanda.

## 2.5 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 20 anni.

La fig. 2 mostra il profilo temporale tra il 1975 e il 2013 del grado di regolamentazione nel comparto delle utilities che abbiamo visto nella tab. 1. 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 imponenti 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.

La fig. 3 riproduce l'indice Ocse di regolamentazione nel mercato dei prodotti nel 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.<sup>30</sup>

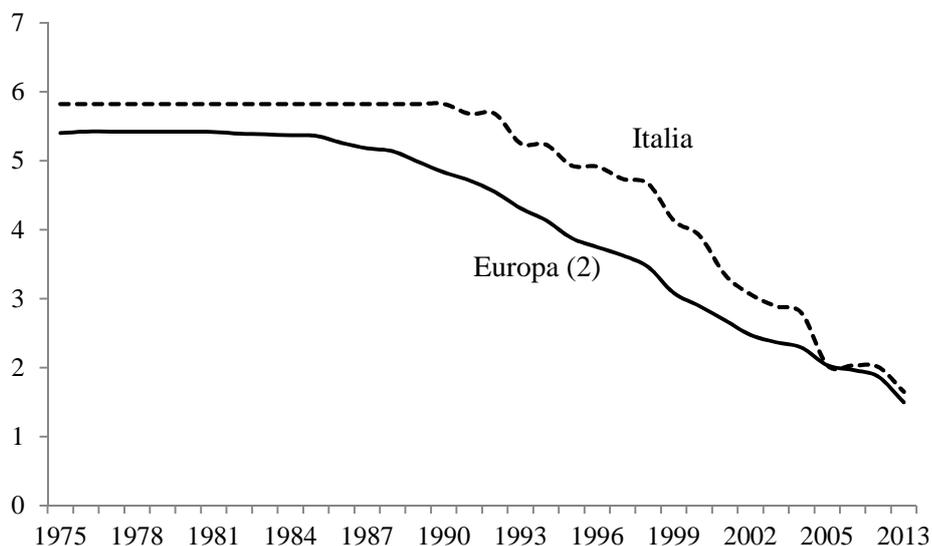
Gli indicatori riprodotti nelle figg. 2 e 3 forniscono un quadro delle tendenze generali e della posizione relativa italiana, ma esistono altri indicatori, più direttamente connessi alla struttura produttiva che restituiscono informazioni addizionali sul grado complessivo di "competitività" del paese così come viene inteso dagli organismi economici internazionale e dalla Commissione europea (2010b). Uno di questi indicatori riguarda gli aiuti di stato (nella convinzione che meno aiuti riducano le distorsioni del mercato favorendo la competitività), un settore nel quale l'Italia non ha sfigurato negli scorsi anni visto che, come si evince da uno studio recente, nel 1992-1994 gli aiuti totali (al netto degli interventi di sostegno a situazioni di crisi) rappresentavano l'1,23 per cento del Pil in Italia e lo 0,86 per cento del Pil UE-27, mentre nel 2007-2010 costituivano lo 0,26 per cento in Italia e lo 0,47 per cento in Europa (Brancati, 2012, p. 25; Commissione Europea, 2010b, p. 211).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Nel 1991 l'Ocse aveva presentato il dinamismo delle piccole imprese italiane come prova del fatto che "le barriere all'entrata e all'uscita [erano] in media minori di quanto tipicamente osservato altrove" (Ocse, 1991, p. 64); persino il più basso livello dei prezzi italiani nel confronto internazionale era visto come una possibile testimonianza, ancorché di incerta valutazione, di efficacia concorrenziale in diversi settori (p. 69).

<sup>31</sup> Una accurata ricostruzione critica delle politiche di privatizzazione-liberalizzazione in Italia era già stata fornita da Romano (2007) e Tajani (2007).

**Figura 2**  
**Riforme nelle utilities (1)**



1) Nei sette settori riportati nella tab. 1: 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 Ocse.<sup>32</sup>

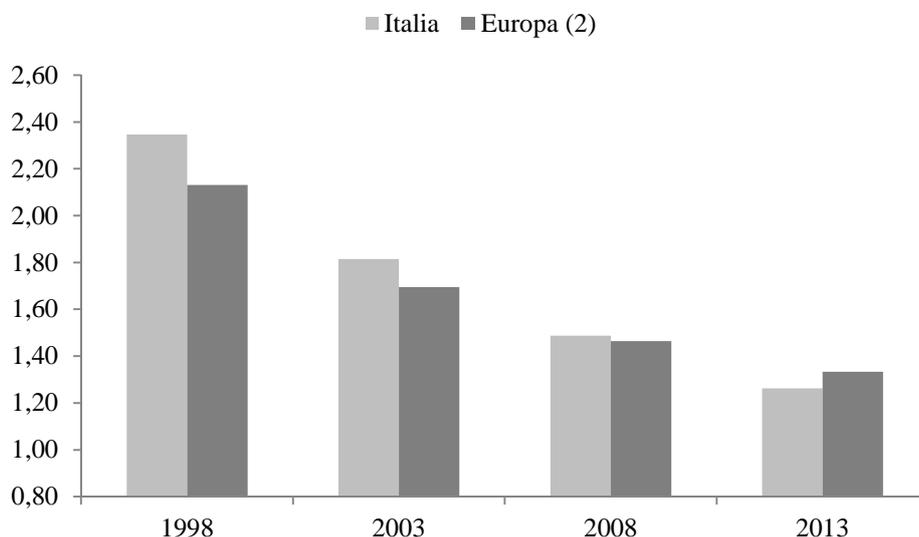
La fig. 4 riproduce il grado di flessibilità del mercato del lavoro così come si può desumere dall'indice di protezione dell'impiego calcolato dall'Ocse per il periodo 1985-2008, calcolato come media degli indici di protezione dell'occupazione regolare e dell'occupazione temporanea.<sup>33</sup> Anche 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 2004), 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

<sup>32</sup> Per il periodo 1975-2007 *Product Market Regulation Database*, [www.oecd.org/economy/pmr](http://www.oecd.org/economy/pmr); l'aggiornamento al 2013 concatena al 2017 la variazione 2008-2013 desunta dalla nuova banca dati <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

<sup>33</sup> 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 in tutti i paesi.

mercato del lavoro, tuttavia il profilo storico restituito dalla fig. 4 chiarisce la direzione delle riforme che sono state introdotte nei mercati del lavoro europei negli ultimi vent'anni.<sup>34</sup>

**Figura 3**  
**Riforme nel mercato dei prodotti (1)**



1) Indice RMP della tab. 1: l'indice 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 Ocse.*<sup>35</sup>

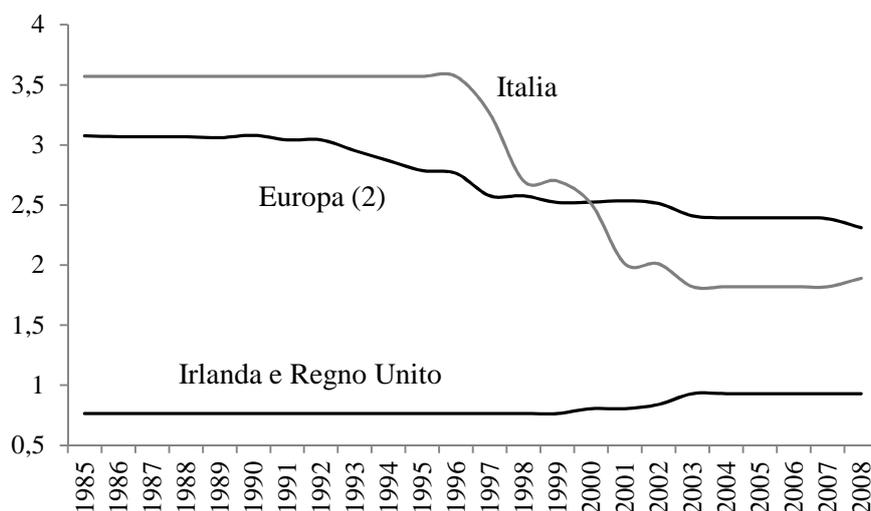
Si tenga comunque presente che i mercati del lavoro sono stati interessati, direttamente o indirettamente, da riforme in altri settori, dai modelli contrattuali ai meccanismi di indicizzazione salariale, dai sistemi pensionistici alla scuola. La tab. 2 riproduce alcuni dati relativi alle riforme nel mercato del lavoro in Europa tra il 1994 e il 2010 e serve a chiarire il punto. 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. I dati della tab. 2 tracciano un utile quadro generale dell'attività di riforma in questo settore, che resta in ogni caso parziale poiché le riforme contate dall'Ocse sono solamente una parte del complesso degli interventi realizzati nei diversi paesi. La tabella riproduce anche la distribuzione delle riforme attuate nei paesi europei nei tre anni 2006-2008-2010 contate dal Laboratorio delle riforme. Da

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>.

segnalare l'ampio ricorso a misure di deregolamentazione del mercato del lavoro nel periodo 2008-2010.

**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. La serie storica di questo indice è disponibile dal 1985. Dal 1998 è disponibile una nuova serie che include il grado di protezione dai licenziamenti collettivi e, per il 2008, l'Ocse ha ricalcolato sia l'indice di protezione dell'occupazione regolare sia quello dell'occupazione temporanea.

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

Fonte: elaborazione propria su dati Ocse.<sup>36</sup>

I profili evolutivi restituiti dai grafici precedenti e i dati raccolti nella tab. 2 convogliano alcuni messaggi immediati.

<sup>36</sup> 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 all'indirizzo internet [www.oecd.org/employment/protection](http://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 per cento dei casi (41 revisioni su 180 casi-paese). *L'Employment Outlook* del 2013 (Ocse 2013b, p. 75) avvisa che i dati più recenti (2012-2013) derivano da una nuova metodologia basata "più intensamente [...] sulla lettura e l'interpretazione" 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 rispetto alla serie precedente.

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. Questo appare molto chiaramente nella tab. 2 che riassume le informazioni raccolte nelle figg. 2-4 e nella tab. 3 che mostra che le riforme si sono concretate in una decisa tendenza verso la riduzione degli indici di regolamentazione.

Le figg. 2-4 e la tab. 3 mostrano, poi, che l'attività riformatrice è stata in Italia particolarmente vivace nel contesto europeo.

## Tabella 2

### Riforme del mercato del lavoro, 1994-2010

	Riforme (1)	Struttura delle riforme (2)						
		Protez. impiego	Sussidi disocc.	Pensioni	Tempo (3)	Tasse (4)	PA (5)	Totale
<i>Italia</i>	13							
<i>Europa (6)</i>	10,9 (7)	17	27	23	15	18		100
<i>Europa (8)</i>		12,1	23,5 (9)		14,1	19,1	31,2	100
	<i>Protezione dell'impiego: 2008-2010 (10)</i>							
<i>Italia</i>	5							
<i>Europa (11)</i>	47							

1, Per le prime due righe si tratta del numero di 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); la terza riga è la distribuzione delle riforme contate dal Laboratorio delle riforme dell'Unione europea: media di tre anni (2006, 2008, 2010); le cifre riprodotte nelle ultime due righe indicano il numero di riforme della legislazione sulla protezione dell'impiego effettuate nel periodo 2008-2010

2, Percentuale delle riforme nei settori indicati per i paesi indicati.

3, Tempo di lavoro e formazione dei salari

4, Tasse sul lavoro

5, Politiche attive

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

7, Numero medio di riforme per i paesi europei, Italia esclusa.

8, Unione europea

9, Welfare, prepensionamenti, sussidi di disoccupazione

10, Riforme dei contratti permanenti e temporanei

11, 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)*.

Nel 2003 l'Ocse presentava un quadro eccellente del riformismo economico italiano di quegli anni (Ocse, 2003, p. 12), di nuovo nel 2005 un rapporto Ocse segnalava l'ampiezza delle riforme italiane

nel mercato del lavoro nel panorama dei paesi industrializzati (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 presentati dalla Commissione europea (2010b) per il periodo 2005-2009.<sup>37</sup> Particolarmente significativa, nel panorama europeo, la riduzione del grado di regolamentazione del mercato del lavoro italiano, in particolare dopo il 1998, 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'impresa.<sup>38</sup> Uno studio del 2010 esaminava la deregolamentazione in 10 paesi tra il 1990 e il 2005 e concludeva che l'Italia era la prima nel novero dei paesi che hanno realizzato una significativa riduzione nel grado di regolamentazione tanto nel mercato dei prodotti quanto nel mercato del lavoro (Bassanetti et al. 2010, p. 16). Nel 2013 un rapporto Ocse richiama nuovamente le numerose riforme economiche realizzate in Italia 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 2011-2012 e conclude che esso è sostanzialmente allineato alla media Ocse (Ocse, 2013a, p. 80).<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Nel periodo, le "condizione ambientali" per le piccole imprese (che cosa saranno?) sono migliorate del 26 per cento in Italia, del 39% in EU-27, le "condizioni di avvio per le start-up" sono migliorate dell'8 per cento in Italia, del 7 per cento in Europa, le "regolazioni settoriali specifiche" sono diminuite del 18 per cento in Italia, del 12 per cento in Europa.

<sup>38</sup> Ad es., 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).

<sup>39</sup> Dai dati impiegati in Ocse (2013a, 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.

### Tabella 3

#### Profilo delle riforme 1987-2013

Variazione percentuale degli indici di regolamentazione (1)

<i>Mercato dei prodotti (2)</i>			
	1998-2008	2008-2013	
Italia	-36,6	-15	
Europa (3)	-31,2	-9	

<i>Mercato del lavoro (4)</i>			
	1988-1998	1998-2008	2008-2013 (5)
Italia	-16,4	-25,4	-5,3
Europa (6)	-16	-10,1	-6,5
Regno Unito, Irlanda	0	16,8	-1,1

<i>Utilities (7)</i>			
	1987-1997	1997-2007	2008-2013
Italia	-19	-58	-18
Europa (8)	-30	-48	-13

1, Il segno meno indica deregolamentazione.

2, Vedi tab. 1 e fig. 3.

3, Paesi europei considerati nella fig. 3.

4, Vedi fig. 4.

5, La variazione 2008-2013 è calcolata sulla media dell'indice di protezione dell'occupazione regolare e dell'occupazione temporanea con i dati delle nuove serie storiche fornite dall'Ocse; si tratta degli indici disponibili per il periodo 1985-2013.

6, Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Olanda, Polonia, Portogallo, Svezia

7, Vedi tab. 1 e fig. 2.

8, Paesi europei considerati nella fig. 2.

### 3. Le recenti riforme in Italia

Sebbene non manchino studi che hanno tentato di accertare gli effetti delle riforme economiche, raramente lo hanno fatto i responsabili della politica economica.<sup>40</sup> 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 nessuna 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

<sup>40</sup> Sulla letteratura che ha studiato le relazioni tra riforme del mercato dei beni e crescita, Podrecca (2013).

dettaglio nei Def (Documenti di economia e finanza) 2011, 2012, 2013 e 2014 che prendo in esame in questa sezione confrontandoli con alcune valutazioni di altra fonte.

### 3.1 *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, il significato 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.<sup>41</sup>

Le simulazioni sugli effetti delle riforme sono ottenute con modelli econometrici le cui caratteristiche generali sono descritte, tra l'altro, in Annichiarico *et al.* (2011a,b; 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 modellazione, alcuni aspetti vanno richiamati per comprendere il significato degli "effetti delle riforme" cui fanno spesso riferimento i responsabili della politica economica.

In primo luogo, il fatto che le previsioni siano effettuate mediante modelli econometrici significa che dipendono dalla particolare struttura del modello utilizzato. Annichiarico *et al.* (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).

---

<sup>41</sup> Sulle riforme della Pubblica Amministrazione in Italia, Busana e Salera (2013).

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, pp. 44 sgg; Def 2013a, p. 21). Il *Programma di riforma* 2012 fa riferimento ad uno dei due modelli impiegati in Def 2011 (Def 2012, pp. 35 sgg.), mentre il *Programma di riforma* 2013 fa riferimento a tre diversi modelli (Def 2013a, p. 21, p. 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 selezionati in base alla loro capacità di rispondere alle esigenze di simulazione delle politiche e talvolta "congiuntamente".<sup>42</sup>

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".<sup>43</sup> Si tratta di un esercizio 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 per cento e del 21 per cento ("per testare la robustezza delle stime": Def 2013a, p. 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

---

<sup>42</sup> 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, p. 19). Qualunque cosa significhino questi avvertimenti, essi non sembrano i più adatti per incoraggiare il lettore scettico.

<sup>43</sup> E' piuttosto difficile fornire un significato empiricamente convincente all'idea del confronto tra i salari effettivi e i salari in un'ipotetica "condizione concorrenziale". 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.

riduzione del costo del lavoro. Come spiega il *Programma di riforma* del 2011, la riforma delle pensioni, in particolare, “favorisce 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, pp. 22-23) non è ambiguo, anche se, come abbiamo 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, p. 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, possiamo rammentare che uno studio dell’Ufficio studi della Banca d’Italia 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 per cento (Cipollone e Guelfi, 2006).

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 sacrifichino 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 oramai consolidato nella discussione pubblica e nella ricerca accademica: 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 crescita. Sappiamo che 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 né la promessa sui tassi di occupazione, né quella sulla produttività. Nel 2010 il tasso di occupazione della eurozona è di poco inferiore al 66 per cento, contro l’obiettivo di Lisbona del 70 per cento, 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 dello 0,9 per cento, 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 l'Ocse si accorge che in Italia 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, p. 28), nel 2007 prende atto che le riforme del mercato del lavoro possono aver aumentato l'offerta di lavoro (è il loro dichiarato obiettivo), ma non hanno aumentato la domanda favorendo quindi l'espansione dell'occupazione a salari inferiori (Ocse, 2007, pp. 39-40).

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 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, sacrifica la crescita sterilizzando gli eventuali effetti delle riforme.

Possiamo ora esaminare la tab. 4 che raccoglie alcune simulazioni degli effetti delle riforme del mercato del lavoro riferite per lo più alle misure attuate nel periodo 2011-2012.<sup>44</sup> In linea di principio gli effetti cumulati associati alle riforme considerate in Def 2011 e Def 2013 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 tab. 3<sup>45</sup>

In primo luogo gli effetti previsti da 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 per mille oltre il livello base. Nel complesso le riforme

---

<sup>44</sup> Il *Programma di riforma* 2012 non presenta simulazioni specifiche per il mercato del lavoro.

<sup>45</sup> Dalla *Nota di aggiornamento* al Def 2013 presentata nel settembre 2013 si trae che i provvedimenti varati nel corso dell'anno sono virtualmente privi di effetti sulla crescita.

analizzate in Def 2013 suscitano aspettative di crescita più prudenti di quelle analizzate in Def 2011, sebbene il governo abbia insistito sulla loro importanza.<sup>46</sup> 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 quelle considerate in Def 2013 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 il lungo periodo, nel modello utilizzato, corrisponde a circa un secolo (Annichiarico et al. 2013, p. 44 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 per mille e il 2,5 per cento non sembra un argomento particolarmente eccitante.

---

<sup>46</sup> Stando alle cifre riprodotte in Def 2013a, p. 24, la riduzione di 7 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 in 8 anni. Il fatto che ampie variazioni del mark up si traducano in variazioni 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 precario e non si può permettere che esso influenzi troppo in profondità i risultati.

**Tabella 4**  
**Effetti delle riforme del mercato del lavoro**

	<i>Periodi di riferimento degli effetti</i>				Lungo periodo
	2014	2015	2017	2020	
	<i>PIL (1)</i>				
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 2013 (8)	Virtualmente nessun impatto dopo cinque anni				
	<i>Occupazione (1)</i>				
Def 2011 (2)	1,1		1,5	1,8	
Def 2013a (3)		-0,2/0,1		0,6/1,4	
	<i>Produttività (9)</i>				
Fondo monetario (4)		-0,44			-0,12
	<i>Salari reali (9)</i>				
		-0,86			-0,14
	<i>Investimenti (1)</i>				
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 2011-2012. Il 2014 corrisponde al primo anno della simulazione, (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

Per quanto riguarda gli investimenti, il Def 2011 si aspettava una crescita del 3 per mille nel 2014, il Def 2013 è invece incerto tra una caduta del 3 per mille o nessuna crescita. Analogamente indeterminati sono i profili relativi all'occupazione. Le riforme del 2010-2011 fanno crescere l'occupazione dell'1,1 per cento nel 2014 secondo Def 2011; Def 2013 non sa dire se le riforme del 2011-2012 faranno diminuire o aumentare l'occupazione nel 2015, ma prevede che aumenterà entro il 2020 (con un incremento compreso tra il 6 per mille e l'1,4 per cento).

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).<sup>47</sup> 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. 4, 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 sostengano il Pil, il quale aumenta, sia pure di poco.

A mo' di sintesi, la tab. 5 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 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

---

<sup>47</sup> La riduzione dei salari è documentata in Annichiarico et al. (2013), che ammettono però un lieve incremento della produttività (mezzo punto percentuale in cinque anni).

governo prevede che il tasso di occupazione nel 2015 sarà sotto di un punto rispetto al 2010, prevede che nel 2018 sarà forse tornato al livello del 2010 (Def 2014b, p. 68), ma annuncia che raggiungerà il 60,3 per cento nel 2060 (Def 2014a, p. 69). Di fatto, nel triennio 2010-2013 le politiche economiche effettivamente perseguite hanno fatto perdere più di un punto al tasso di occupazione, più di quanto promettano nel lungo periodo le riforme del mercato del lavoro.

**Tabella 5**  
**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

In corsivo il dato a consuntivo

Per la previsione settembre 2013 il riferimento è alla Nota di aggiornamento del Def 2013.

### *3.2 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 novanta 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 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 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 che le "ondate di profittabilità" sono sempre state legate a fasi di contenimento dei salari e di debolezza rivendicativa delle maestranze.

L'esperienza europea degli ultimi decenni mostra del resto 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, secondo uno studio recente, 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 regolamentazione del mercato dei beni non si traduce in uno spostamento delle quasi rendite dagli azionisti ai consumatori, bensì in una riduzione del potere di mercato dei lavoratori che erode la quota salari.<sup>48</sup>

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 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 es. 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 propagandistica.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> 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 se si tiene presente il rallentamento della crescita europea già prima della crisi del 2008-2009; i due punti di crescita sono comunque stati bruciati dalla crisi nel quinquennio 2009-2013, mentre la sola eurozona ha distrutto più di cinque milioni di posti di lavoro tra il 2008 e il 2013.

<sup>49</sup> 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,

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 extraprofiti e indirettamente incoraggiando una maggiore offerta; la riduzione dei prezzi favorisce la spesa dei consumatori ed eventualmente la competitività esterna. Gli studi sull'argomento concludono per lo più 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 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.<sup>50</sup> Problemi molto seri riguardano 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 per cento; 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 senso.<sup>51</sup>

---

Londra, Vienna, Parigi, Lione, Dublino, Berlino, Monaco, Francoforte, Bruxelles, Amsterdam, Madrid, Barcellona), l'indice di prezzo, nel 2009, valeva a Milano il 91 per cento del costo medio del paniere e 100 per cento a Roma, ad indicare una sostanziale equivalenza del livello dei prezzi; venendo invece ai salari netti, l'indice di Milano valeva l'80 per cento della media delle città europee, e l'indice di Roma valeva il 62 per cento. 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.

<sup>50</sup> 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 e, dall'insieme, *non emergono affatto* robuste correlazioni tra riforme del mercato dei prodotti e crescita.

<sup>51</sup> 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 per cento della cifra globale

### 3.3 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. 6. Tali effetti sono da riferire al complesso delle riforme varate dal governo Monti (ma in parte riflettono gli esiti inerziali delle riforme del 2011).

Per il 2015, il governo prevede (aprile 2013) un rialzo del PIL dell'1,6 per cento – 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.

---

(Ciace 2008, p. 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 per cento degli oneri misurati (Ciace 2009, p. 30), mentre il *Programma di riforma* del 2011 informa che l’obiettivo della riduzione del 25 per cento 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, pp. 107-108). Nel 2010 la Commissione europea osservava che, in quell’anno, il governo italiano aveva presentato un programma di riduzione del 25 per cento “entro il 2012” degli oneri amministrativi “complessivamente stimati in circa 68 miliardi di euro” (Commissione europea, 2011, p. 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 (p. 108) dichiara di avere fatto riferimento ai 70 miliardi della Commissione europea, mentre il Def 2012 (p. 39) annuncia una riduzione del 15 per cento e lascia intendere che una riduzione del 23 per cento degli oneri amministrativi contribuirebbe a determinare “una chiusura completa del *gap* di competitività dell’Italia rispetto ai Paesi europei più virtuosi”.

Resta comunque vero che le stime (precarissime) degli effetti sulla crescita della semplificazione burocratica sono di solito molto modeste. Varga et al. (2013) hanno recentemente calcolato che in Italia una riduzione di circa il 18 per cento delle barriere all’entrata (associate ad un insieme di oneri amministrativi e di costi di avvio di un’impresa) farebbe cadere il Pil nel breve periodo e potrebbe portare ad un aumento dello 0,8 per cento in dieci anni.

## Tabella 6

### 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 2014a, p. 80

4, Include gli effetti delle riforme 2013

Il Def 2014 (aprile 2014) rivede tuttavia 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 2012-2013 (la revisione lascia invariate la previsione di lungo periodo per la quale, chiaramente, non vale la pena limare le cifre).<sup>52</sup>

Le revisioni degli effetti di crescita delle riforme non fanno che ribadire, ma l’abbiamo visto sopra, la tendenza dei documenti ufficiali di politica economica degli ultimi anni alla sistematica sovrastima delle previsioni di crescita. Il punto è sintetizzato nella tab. 7 che riassume il profilo delle previsioni di crescita nel periodo 2011-2014 ed è molto eloquente.

---

<sup>52</sup> Il Def 2014b (p. 79) riconosce che il protrarsi della fase recessiva nel 2012-2013 ha “agitato nella direzione di attenuare significativamente gli effetti macroeconomici delle riforme del 2012”, ma le riforme sono disegnate esattamente allo scopo di promuovere la crescita, ed è capzioso dire che esse falliscono perché l’economia non cresce.

## Tabella 7

### 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
Programma di stabilità 2014			-1,8	0,8

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) 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 ottimistica. Nello stesso modo, il Programma di stabilità 2013 prevede una caduta del PIL nel 2013, dopo che il governo aveva previsto 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, ma la cifra viene nuovamente abbassata dal Def 2014 (il quale, come abbiamo visto, rivede al ribasso anche le previsioni di crescita delle riforme del 2012). Alla fine, le cifre della tab. 7, tenendo per buona la previsione per il 2014, dicono che nel 2014 il Pil sarà al disotto del livello del 2010 di oltre tre punti. In breve, tra le *previsioni* del 2011 e la crescita *effettiva* si perdono, rispetto al 2014, circa 8 punti di Pil, ovvero tre volte la crescita che le riforme del 2012-2013 promettono per il 2020.

### 3.4 Le previsioni e la storia

Il messaggio trasmesso dalle cifre riprodotte nelle tabb. 4-7 è chiaro. Negli ultimi anni i governi italiani hanno fatto affidamento alle riforme nel mercato dei beni e nel mercato del lavoro per promuovere la crescita, ma la crescita non c'è stata e gli effetti previsti delle riforme recenti sono modesti nel migliore dei casi, sempre incerti e regolarmente rivisti al ribasso.

A un certo punto, nella discussione italiana ha cominciato a circolare una specie di numero magico: 4 punti di crescita di Pil in dieci anni grazie alle riforme. Il Fondo monetario, citato da Def 2013a (p. 27), sostiene nel 2013 che le riforme del biennio 2011-2012 potrebbero generare una crescita del Pil

“fino a 4 punti percentuali in dieci anni”, lo stesso Def calcola una crescita di 3,9 punti al 2020; nel 2013, Pier Carlo Padoan, allora capo economista dell’Ocse, scrive che le riforme del governo italiano varate nel 2012 (*con altre riforme* del mercato del lavoro e il miglioramento dell’istruzione e del capitale umano) possono rialzare il PIL “del 4 per cento in dieci anni” (Padoan, 2013, p. 16). Dato però che il Pil è caduto di oltre quattro punti nel biennio 2012-2013, il recente rapporto Ocse sull’Italia si tiene alla larga da cifre troppo impegnative e ha sintetizzato una serie di valutazioni delle riforme attuate in Italia nel periodo 2010-2012 concludendo, con una enunciazione quasi surreale, che “diverse stime dell’impatto delle riforme recenti, per pacchetti di riforme simili ma non identici, coprono un ampio intervallo, tra 0 per cento e 11 per cento” (Ocse, 2013a, p. 28; si tratta di effetti calcolati in intervalli temporali medio-lunghi).

Un recente studio prodotto presso la Commissione europea (Varga et al., 2013) calcola che un pacchetto di riforme piuttosto ambizioso (aumentare il 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 (p. 24). E’ un risultato nel complesso modesto in cui il peso specifico delle riforme del mercato dei beni supera di poco un punto percentuale. Questo risultato non può sorprendere perché gli indici di regolamentazione del mercato dei beni e delle utilities sono in Italia allineati ai valori europei più bassi, onde l’esercizio di benchmarking non permette all’Italia molto spazio di miglioramento.<sup>53</sup>

Il già citato studio del Fondo monetario si aspetta effetti trascurabili delle riforme del mercato del lavoro (virtualmente nessuno dall’allentamento dei vincoli sui licenziamenti), ma non è il solo. Barnes et al. (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 (gli effetti sono calcolati rispetto ai dati medi dei paesi Ocse). Lo studio del Fondo monetario spiega gli effetti modesti delle riforme del mercato del lavoro in Italia essenzialmente con due argomenti: 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). 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 comunque “relativamente piccoli”.

---

<sup>53</sup> L’indice di regolamentazione del mercato dei prodotti nel 2013, secondo le cifre Ocse più recenti, è pari a 1,26 per l’Italia, contro 1,12 nella media dei cinque paesi più virtuosi e 1,45 negli altri 16 paesi.

#### 4. Conclusioni

Le stime degli effetti delle recenti riforme economiche in Italia puntano in direzione di numeri molto piccoli. Si tratta in ogni caso di effetti relativi ad un limitato periodo di riforme e ad un sottoinsieme delle riforme attuate, il cui complesso, peraltro, è stato giudicato imponente dai responsabili della politica economica e dagli organismi economici internazionali. Una intensa attività riformatrice, l'abbiamo visto sopra, ha tuttavia 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": "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, p. 83). Avanzamenti significativi sono stati regolarmente rilevati anche per il mercato del lavoro e per le utilities. Questa evoluzione degli indici di regolamentazione avrebbe dovuto produrre una significativa accelerazione della crescita che invece non c'è stata.<sup>54</sup> Invero, l'attivismo spesso caotico, la coazione a ripetere, la virtuale assenza di efficaci tentativi di valutazione delle conseguenze degli interventi effettuati, la focalizzazione sul disegno istituzionale-regolatorio hanno chiuso la retorica delle riforme in uno spazio epistemico in cui il pronostico illusorio ha finito per travolgere la comprensione dell'andamento dell'economia reale, generando madornali errori di previsione. A questo riguardo, il rapporto Ocse sull'Italia del 2013 ci ricorda che la crescita effettiva cumulata del PIL reale tra il 2001 e il 2012 è risultata virtualmente nulla, mentre, se l'economia fosse cresciuta secondo le previsioni effettuate un anno prima nei Programmi di stabilità del governo italiano, l'aumento del PIL sarebbe stato pari a circa 20 punti percentuali (Ocse, 2013a, p. 53).

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: "è ironico che un prolungato periodo di crescita modesta e ostinata inflazione abbia coinciso con un periodo di continue riforme" (Ocse, 2003, p. 12). Dieci anni dopo, la discussione è ferma allo stesso punto, ma 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, p. 83). Insomma: le riforme vanno sempre bene e se non fanno crescere l'economia, almeno impediscono che essa precipiti. Ecco

---

<sup>54</sup> 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. In Italia l'indice è diminuito tra il 1998 e il 2013 da 2,35 a 1,12 il che implicherebbe un aumento del PIL di trenta punti in dieci anni. Invero, nemmeno l'Ocse sembra prendere troppo sul serio cifre così platealmente prive di senso, sebbene resti da chiedersi per quale ragione le si faccia circolare nella discussione pubblica.

allora che, dopo aver riconosciuto che le tante riforme del mercato attuate in Italia 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, p. 30).

Se le riforme non mantengono le loro promesse, potremo dichiarare che l’efficacia di una riforma già effettuata dipende da qualche altra riforma ancora da effettuare che, a sua volta, richiederà quasi certamente riforme in nuove direzioni: le riforme del mercato del lavoro non funzionano se i mercati dei prodotti restano rigidi, le riforme delle utilities non funzionano se il commercio al dettaglio resta impantanato nelle regolamentazioni comunali, se le lavanderie restano chiuse il sabato pomeriggio, se i giudici non compilano il “calendario udienze” (Ocse, 2013a, p. 86).

In alternativa, si potrà affermare che le riforme agiscono nei tempi lunghi, mentre gli effetti di breve termine sono difficili da modellare, e potrebbero anche essere negativi: “le riforme [...] dovrebbero aumentare il prodotto potenziale di lungo periodo, ma la grandezza di questo effetto, specialmente nel breve periodo, è difficile da stimare con qualsiasi grado di precisione” (Ocse, 2013a, p. 84).

Potremmo, infine, 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 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, 2013a, pp. 82 sgg.): se le riforme non funzionano, dovremo rivedere gli indici delle regolamentazioni.

Sarebbe impossibile fornire un’immagine più sconcertante della 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, se una riforma mirata ad un particolare obiettivo non ha successo, si modificherà l’obiettivo o si punterà in qualche altra direzione.

E’ la stessa irresponsabilità che Keynes denunciava nel 1925 esaminando le conseguenze della politica economica del governo Churchill (Keynes, 1925)

Poiché il pubblico afferra sempre meglio le cause particolari che le cause generali, la depressione verrà attribuita alle tensioni industriali che l'accompagneranno, al piano Dawes, alla Cina, alle inevitabili conseguenze della grande guerra, ai dazi, alle tasse, a qualunque cosa al mondo fuorché alla politica monetaria generale, che è stata il motore di tutto.

## Riferimenti bibliografici

- ANDERSON, P. (2010), *The New Old World*, Verso, Londra.
- ANNICCHIARICO, B. F. DI DIO, F. FELICI, L. MONTEFORTE, F. NUCCI (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. F. DI DIO, F. FELICI, L. MONTEFORTE (2011b), *The Macroeconomics of Europe 2020 Reform Strategy and the Potential Effects on the Italian Economy*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Working Papers, n. 8.
- ANNICCHIARICO, B. F. DI DIO, F. FELICI, L. MONTEFORTE (2013), *IGEM: A Dynamic General Equilibrium Model for Italy*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Working Papers, n. 4.
- ARRUNADA B. (2007), "Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is *Doing Business* Damaging Business?", *Journal of Comparative Economics*, vol. 35, pp. 794-47
- BALANYA B., A. DOHERTY, O. HOEDMAN, A. MA'ANIT, E. WESSELIUS (2000) *Europe Inc.*, Pluto Press, Londra.
- BALDWIN P. (1994), "Beveridge in the *Longue Durée*", in: J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security*, Clarendon Press, Oxford.
- BANCA D'ITALIA (2009), *Relazione annuale sul 2008. Considerazioni Finali*, 31 maggio.
- BANCA MONDIALE (2004) *Doing Business in 2004*.
- BANCA MONDIALE (2013) *Doing Business in 2013*.
- BARNES, S. R. BOUIS, P. BRIARD, S. DOUGHERTY, M. ERIS (2013) *The GDP Impact of Reform. A simple simulation framework*, Oecd Economics Department Working Papers, n. 834.
- BASSANETTI, A., R. TORRINI, F. ZOLLINO (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., A. NICITA (2010) "Towards the Economics of Comparative Law: the 'Doing Business' Debate", *Comparative Law Review*, vol. 1, pp. 1-16
- BENTIVOGLI C., M. CALDERINI (2007) *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 5.
- BERG J., S. CAZES (2007) *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications* Economic and Labour Market Papers 2007/6, International Labour Office.
- BLANCHARD O., F. GIAVAZZI (2003) "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, pp. 879-907.
- BONANNI, A. (2003) "Pensioni: Padoa Schioppa, 'I sindacati sbagliano a frenare'", *la Repubblica*, 1 novembre.
- BOUIS, R. O. CAUSA, L. DEMMOU, R. DUVAL, A. ZDZIENICKA (2012) *The Short-Term Effects of Structural Reforms. An Empirical Analysis*, OECD Economics Department Working Papers, n. 949.
- BOULHOL H., (2005) *Pro-competitive policies and the convergence of markups*, CDC-IXIS, Parigi, Documents de travail, n. 6.
- BRANCATI R. (a cura), *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012*, Donzelli, Meridiana libri, Roma.

BRANDT, N. J.-M. BURNIAUX, R. DUVAL (2005) *Assessing the OECD Jobs Strategy. Past Developments and Reforms*, OECD Economic Department Working Papers, n. 429.

BUSANA C., A. SALERA (2013) “Le riforme della Pubblica amministrazione. Perché così poco soddisfacenti?”, *Economia e società regionale*, vol. 31, pp. 114-140.

CAG (COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP) (1995) *Enhancing European Competitiveness. First Report to the President of the Commission, the Prime Ministers and Heads of State*, giugno.

CANFORA L. (2006) *La Democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari.

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., A. GUELFU (2006) *The value of flexible contracts: evidence from an Italian panel of industrial firms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 583.

COMMISSIONE EUROPEA (2005/2013), *Coverage and structure of the Labour Market Reform (LABREF) database*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dicembre 2005/settembre 2013.

COMMISSIONE EUROPEA (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.

COMMISSIONE EUROPEA (2010a), *Lisbon Strategy evaluation document*, Commission staff working document, 2 febbraio.

COMMISSIONE EUROPEA (2010b), *Member States Competitiveness Performance and Policies*.

COMMISSIONE EUROPEA (2012a), *Relazioni industriali in Europa 2012*.

COMMISSIONE EUROPEA (2012b), *Labour Market Developments in Europe 2000-2012*.

COMMISSIONE EUROPEA (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.

CORTE DEI CONTI (2010), *Risultati e obiettivi delle operazioni di privatizzazioni di partecipazioni pubbliche*, febbraio.

COX H. (2005) *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Memorandum 136, L'Aia.

CUTLER, D. E. WIKLER, P. BASCH, (2012) “Reducing Administrative Costs and Improving the Health Care System”, *New England Journal of Medicine*, n. 367, novembre, pp. 1875-1878.

DAVIS, K. E., M.B. KRUSE (2007) “Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project”, *Law & Social Inquiry*, vol. 32, pp. 1095-1119.

DPEF (2006) *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2007-2011*, luglio

DPEF (2007) *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2008-2011*, giugno.

DEF (2011) *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*, aprile.

DEF (2012) *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*, aprile.

DEF (2013a) *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*, aprile.

DEF (2013b) *Documento di economia e finanza. Nota di aggiornamento*, settembre.

DEF (2014a) *Documento di economia e finanza. Programma di stabilità*, aprile.

DEF (2014b) *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*, aprile.

DJANKOV S., D. MANRAY, C. MCLIESH, R. RAMALHO (2005), *Doing business indicator. Why aggregate and how to do it*, Banca Mondiale.

*ECONOMIST (THE)* (2004) “Measure first, then cut”, 9 settembre.

*ECONOMIST (THE)* (2011a) “Renaissance man”, 9 giugno

*ECONOMIST (THE)* (2011b) “Addio Silvio”, 12 novembre

*ECONOMIST (THE)* (2012a) “The great divide”, 15 settembre.

*ECONOMIST (THE)* (2012b) “A fare fight”, 11 febbraio

*ECONOMIST (THE)* (2013) “Better out than in”, 9 febbraio.

FAVILLI P. (2009), *Il riformismo e il suo rovescio. Saggio di politica e storia*, F. Angeli, Milano.

FIORIO C. V., M. FLORIO, R. DORONZO (2009) “The Electricity Industry Reform Paradigm in the European Union: Testing the Impact on Consumers”, in: P. Restis, M. Sawyer (a cura), *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*, Aprile, Washington.

GARIBALDI P., L. PACELLI (2005), “La legislazione a protezione dell’occupazione e la dimensione delle imprese”, in: B. Contini, U. Trivellato (a cura), *Eppur si muove*, Il Mulino, Bologna.

GINZBURG, A. (2010) “La retorica del modello esemplare, e la sua grammatica”, in: G. Bonifati e A. Simonazzi (a cura), *Il ritorno dell’economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Donzelli editore, Roma.

GOBBO, F., C. POZZI (2007), “Privatizzazioni: economia di mercato e falsi miti”, *Economia italiana*, n. 3, pp. 629-662.

GRIFFITH R., R. HARRISON (2004) *The link between product market reform and macro-economic performance*, European Commission Economic Papers, n. 209.

GRIFFITH, R., R. HARRISON, H. SIMPSON (2006) *The link between product market reform, innovation and EU macroeconomic performance*, European Economy, Economic Papers, n. 243.

HIRSCHMAN A. O. (1963) *La strategia dello sviluppo economico*, La nuova Italia, Firenze, 1968.

HIRSCHMAN A. O. (1973) *Journeys Towards Progress*, Norton, New York

LAMA L. (1987), *Intervista sul mio partito*, Laterza, Bari.

ISTAT (2012), *Rapporto annuale. La situazione del paese*.

KAUFMANN, D., A. KRAAY, M. MASTRUZZI (2006) *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank Policy Research Working Paper 3630.

KEYNES J. M. (1925), “Le conseguenze economiche di Winston Churchill”, trad. it. in: Id. Id. *Esortazioni e profezie*, Il Saggiatore, Mondadori, 1968.

- LAYARD R. (2004) *Good Jobs and Bad Jobs*, Centre for Economic Performance, Londra, Occasional Paper n. 19.
- LUSINYAN L., D. MUIR (2013) *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy*, IMF Working Paper, European Department and Research Department, WP/13/22.
- MARCON G., M. PIANTA (2013), *Sbilanciamo l'economia*, Laterza, Bari.
- MATTEI U. (2013) *Contro riforme*, Einaudi, Torino.
- MCCHESNEY, R. (2000), *Rich Media, Poor Democracy*, The New Press, New York.
- MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI (2008) *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, settembre.
- MONDE (LE) (1996) "Le président de la Bundesbank parie sur l'euro en 1999", intervista di H. Tietmeyer, 17 ottobre.
- MONTI M. (2011) "Il podestà straniero", *Corriere della sera*, 7 agosto.
- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA, O. BOYLAUD (2000), *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, OECD Economics Department Working Papers, n. 226, aprile.
- O'BRIEN P. (2013) *Policy Implementation in Italy*, OECD Economics Department Working Papers n. 1064.
- OCSE (1991) *Oecd Economic Surveys. Italy 1990/1991*.
- OCSE (1994), *The OECD Jobs Study*
- OCSE (1999a) *Economic Outlook*, dicembre.
- OCSE (1999b) *Employment Outlook*.
- OCSE (1999c) *Implementing the Jobs study*.
- OCSE (2003) *Oecd Economic Surveys. Italy*.
- OCSE (2005) *Oecd Economic Surveys. Italy*.
- OCSE (2007) *Oecd Economic Surveys. Italy*.
- OCSE (2012a) *Oecd Economic Surveys. Euro area*.
- OCSE (2012b) *Oecd Economic Surveys. Denmark*.
- OCSE (2013a) *Oecd Economic Surveys. Italy*.
- OCSE (2013b) *Employment Outlook*,
- OCSE (2013c) *Detailed Description of Employment Protection Legislation 2012-2013*, OECD-EPL database, update.
- PADOAN P. C. (2013), "Reforms for growth and virtuous consolidation", *Review of Economic Conditions in Italy*, pp. 15-20.
- PODRECCA E. (2013), "Riforme del mercato dei prodotti e crescita della produttività. Teoria ed evidenza empirica", *Economia e società regionale*, vol. 31, pp. 10-41.
- PULLARA G. (2010), "In Europa un terzo degli architetti è italiano. Ma negli USA sarebbero bocciati", *Corriere della sera*, 11 novembre.
- REINHARDT, U. (2013), "Waste vs. Value in American Health Care", *New York Times*, 13 settembre.

- ROMANO R. (2007), “Liberalizzazioni e privatizzazioni, i fallimenti della politica”, in: AA. VV. *Pubblico/Privato. Quindici anni di liberalizzazioni e privatizzazioni. L’esempio delle Public utility*, Edizioni Punto Rosso, Milano.
- ROSSI S. (2007) *La politica economica italiana 1967-2007*, Laterza, Bari.
- SCHETTKAT R. (2003), *Institutions in the Economic Fitness Landscape: What Impact do Welfare State Institutions Have on Economic Performance?*, Institute for the Study of Labor, IZA, Bonn, Gennaio.
- TAJANI C. (2007), “Il ruolo pubblico nella definizione delle politiche”, in: AA. VV. *Pubblico/Privato. Quindici anni di liberalizzazioni e privatizzazioni. L’esempio delle Public utility*, Edizioni Punto Rosso, Milano.
- TATTARA G. (1999), “Perchè le piccole imprese non diventano grandi? I lacci posti dalle ‘regole del lavoro’”, *Economia e Società Regionale*, vol. 17, pp. 5-30.
- TREMONTI G., (2005), *Rischi fatali*, Mondadori, Milano.
- UBS (Union des Banques Suisses)(2009) *Prices and Earnings*, Zurigo.
- VAN DER PIJL K. (2005), “Un’Europa Lockiana?”, *New Left Review*, 2005-2006, Baldini Castoldi, 2007.
- VARGA, J. W. ROEGER AND J. IN ‘T VELD (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.
- VILLON J. C. (2011) “Alcune chiavi di lettura della riforma del mercato del lavoro in Spagna”, in: G. Loy (a cura), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma.
- VOGEL, L., E. VAN DEN ABELE (2010), *Better Regulation: a critical assessment*. European Trade Union Institute, Report n. 113.
- WALLOP H. (2010) “Individual share ownership falls to all-time low”, *The Telegraph*, 27 gennaio
- 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.
- YOUNG D. (2003) *Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform*, European Economy Economic Papers, n. 186.
- YUSUF S. (2009) , *Development Economics through the Decades. A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Banca Mondiale.