

INTRODUZIONE AL TEMA
PROMEMORIA DELLE RIFORME ECONOMICHE

di *Maurizio Zenezini*

Il tema delle *riforme economiche*, da tempo centrale nel dibattito europeo di politica economica, fa riferimento ad una nozione di riforma che ha subito nel tempo una radicale metamorfosi. Le “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 – erano 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: 22-23).

Oggi le riforme sono viste prevalentemente come motori di crescita economica, come fattori di competitività, il loro scopo è quello di rendere “più fluido” il funzionamento dei diversi mercati, dal mercato del lavoro a quello dei beni, dai servizi al settore finanziario. Bloccata, date le caratteristiche del palinsesto della politica economica europea, ogni possibilità di significativo impiego della politica macroeconomica a sostegno della crescita e della domanda, la crescita viene consegnata a politiche dell’offerta la cui efficacia è affidata al funzionamento flessibile dei mercati. Ecco dunque, in parallelo con il rigido disegno *costituzionale* sulla politica macroeconomica, l’attivismo continuo sul terreno delle riforme economiche: la liberalizzazione del movimento dei capitali, i numerosi e mai definitivi interventi nei mercati del lavoro (pensioni, moderazione salariale, flessibilità contrattuale), le privatizzazioni e le liberalizzazioni nei mercati dei beni e delle *utilities*, la deregolamentazione nei mercati finanziari. Questi orientamenti riformatori spazzano l’intero campo di azione della politica economica. Non solo sono coinvolti i mercati del lavoro, dei beni, dei servizi e delle attività finanziarie, ma il complesso delle politiche sociali è aggredito fino a toccare gli assetti istituzionali (dai modelli elettorali alle forme di governo). Si pensi al decreto cosiddetto “Salva Italia”, approvato dal Governo italiano nel 2012, che ha ampliato i poteri dell’autorità garante della concorrenza permettendole di contrastare, anche di fronte ai tribunali amministrativi, le deliberazioni delle istituzioni politiche elettive qualora giudicate in contrasto con i requisiti della concorrenza dei mercati (O’Brien, 2013: 15). Si pensi, ancora, alla direttiva avanzata nel 2012 dalla CE (2012) sulla base di un

rapporto dell'ex commissario alla concorrenza Mario Monti che mirava a limitare l'attività di sciopero vista come ostacolo alla libertà economica (la proposta, respinta da gran parte del Parlamento europeo, è stata poi ritirata). Si pensi, poi, alla norma, infilata nella Legge finanziaria del 2011, che permette alla contrattazione decentrata di derogare *in pejus* non solo dalla contrattazione collettiva, ma anche dalle leggi del lavoro. Come scrive Gustavo Zagrebelsky (2013: 68-69), questa concezione del riformismo impoverisce la democrazia, sacrifica i diritti, lacerata la coesione sociale e toglie al lavoro «il suo valore di fondamento della vita sociale [per trasformarlo] in un effetto secondario eventuale». Molto eloquente, in questo senso, è un passaggio nel *Programma nazionale di riforma 2012*, laddove si avvisa che «per alcuni le riforme strutturali sono necessarie per preservare il modello sociale europeo con le sue conquiste di fronte ad un mondo che cambia. Per altri le riforme devono segnare il punto di distacco da quel modello, superato e finanziariamente insostenibile» (Def, 2012: viii). Che cosa sia “il modello sociale europeo” è forse difficile da dire, ma coloro che credono che qualcosa del genere esista sono avvisati che le riforme strutturali da perseguire sono quelle che ne segnano il “punto di distacco”.

Oltre quel “punto di distacco”, le riforme economiche promettono la crescita. La politica economica si sottomette dunque ad un patto faustiano: il sacrificio dei diritti e l'impoverimento della democrazia in cambio della crescita. È una scommessa impegnativa e chiede innanzitutto di interrogare le riforme sulla loro dichiarata *raison d'être*: è proprio vero che esse riescono a stimolare la crescita?

Un'ampia letteratura empirica ha cercato di indagare i nessi tra crescita e riforme economiche (nel senso qui considerato di “deregolamentazione-liberalizzazione-flessibilizzazione dei mercati”) e i risultati sono tutt'altro che incoraggianti, tanto più se si tiene presente che gran parte degli studi empirici sono stati condotti da economisti attivi presso gli Organismi economici internazionali sulla base di un forte apriori a favore delle riforme e quindi propensi a sorvolare sui risultati negativi e ad amplificare il significato anche dei più deboli indizi positivi. In realtà, nemmeno la teoria economica può dire con certezza quali siano gli effetti delle riforme sulla crescita aggregata. Riguardo alle riforme del mercato dei prodotti, come si evince dalla discussione di Elena Podrecca, (pp. 10-41), i risultati sono nel complesso piuttosto deboli e, in generale, non decisivi. Sulle riforme del mercato del lavoro, molti studi hanno ormai accertato effetti negativi su crescita e produttività, mentre ovunque esse hanno contribuito a peggiorare la qualità dei mercati del lavoro (si vedano il caso tedesco, nel contributo di Laura Chies, pp. 42-64, e l'esperienza spagnola, nel contributo di Stefano Visintin e Alessandro Gentile, pp. 65-85).

Gli Organismi economici internazionali, che producono con regolarità rapporti allo scopo di monitorare i progressi dei diversi Paesi sulla strada delle riforme, indicando altresì i passi da compiere per attuare sempre nuove riforme, hanno più volte segnalato l'intensità e la profondità degli sforzi riformatori dell'Italia negli ultimi vent'anni, sottolineando anche le riforme importanti negli assetti della PA (si veda in "Saggi e ricerche", pp. 114-140, il saggio di Clara Busana e Antonio Salera). Nel 2003, l'Ocse presentava un quadro eccellente del riformismo economico italiano dalla metà degli anni '90 (Ocse, 2003: 12), di nuovo nel 2005, un rapporto Ocse segnalava l'ampiezza delle riforme italiane nel mercato del lavoro nel panorama dei Paesi industrializzati (Brandt, Burniaux e Duvall, 2005). 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, Torrini e Zollino, 2010: 16). Il profilo temporale degli indicatori Ocse mostra che l'attività di deregolamentazione, iniziata negli anni '90, è proseguita con buon ritmo nel corso degli anni 2000, com'era anche documentato dai calcoli presentati dalla CE (2010) per il periodo 2005-09. Nel periodo, le "condizioni ambientali" per le piccole imprese sono migliorate del 26% in Italia, del 39% in EU-27, le "condizioni di avvio per le *start-up*" sono migliorate dell'8% in Italia, del 7% in Europa, le "regolazioni settoriali specifiche" sono diminuite del 18% in Italia, del 12% in Europa. Gli indicatori Ocse mostrano che è stata particolarmente significativa, nel panorama europeo, la riduzione del grado di regolamentazione del mercato del lavoro italiano, in particolare dopo il 1998, ma rilevante è risultata anche la deregolamentazione del settore delle *utilities*, allineata, nel ventennio 1987-2007, a quella degli altri Paesi europei e nel 2013 un rapporto Ocse poteva di nuovo segnalare le numerose riforme economiche realizzate in Italia dalla seconda metà degli anni '90 (O'Brien, 2013). 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 (Banca Mondiale, 2004; 2013).

Le riforme economiche non hanno mantenuto le loro promesse di crescita, è venuto invece un lento declino economico che si è poi infilato nel collasso degli ultimi cinque e sei anni, quando il Pil italiano, tra il 2007 e il 2013, perde quasi 10 punti, una cifra che nessun pacchetto di riforme è in grado di compensare, nemmeno nel lungo periodo. Ecco perché, sia pure a denti stretti, l'Ocse deve riconoscere che il binomio riforme-crescita è tutt'altro che robusto: «le riforme come quelle introdotte [in Italia] nel 2011-2012 *dovrebbero aumentare nel lungo periodo* il prodotto potenziale, ma la

grandezza di questo effetto, specialmente nel breve periodo, è difficile da stimare con qualsiasi grado di affidabilità» (Ocse, 2013: 85, corsivo ns.).

Di fronte allo smacco, pur bruciante, dei fatti, i responsabili della politica economica mostrano una spettacolare incapacità di autocorrezione e nessun cambio di passo è in vista nella politica economica italiana ed europea. Ricordiamo bene che, quando la crisi del 2008-09 esplode, il dibattito pubblico è scosso dalla critica e dall'autocritica, e non mancano posizioni radicali da parte di economisti e politici di diverso orientamento che, in quel drammatico episodio, vedono la prova più strepitosa del fallimento definitivo di un modello di politica economica basato sulla deregolamentazione dei mercati e sulla flessibilità del lavoro. Anche il Governatore della Banca d'Italia, a fine 2009, ammetteva che la crisi era, in larga misura, la conseguenza di una "mal riposta" fiducia nella capacità del mercato di «auto-regolarsi e generare in ogni circostanza allocazioni efficienti delle risorse» (Draghi, 2009).

Ebbene, che cosa è successo, dopo la crisi? A questa domanda risponde oggi Philip Mirowski che, in un testo recente, compone un impietoso catalogo dell'alluvione di diagnosi critiche e di pronosticate alternative che accompagnarono la crisi del 2008-09 per concludere che, se ci chiediamo che cosa oggi rimanga delle politiche e degli orientamenti che hanno determinato la crisi, la risposta non può che essere: "virtualmente tutto" (Mirowski, 2013: 27 e sgg.). Del resto, appena due anni dopo la prudente autocritica sulla "mal riposta fiducia nella capacità del mercato", il Governatore della Banca d'Italia e il Presidente della Bce inviano al Governo italiano un severo dispaccio che chiede «un'azione pressante [...] per ristabilire la fiducia degli investitori», la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali» (pur dopo un partecipato referendum popolare che aveva bocciato precedenti leggi di privatizzazione e di liberalizzazione), la realizzazione di regimi contrattuali «per ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle imprese», la facilitazione dei licenziamenti (Draghi e Trichet, 2011).

È quindi comprensibile perché, all'inizio del 2013, il Segretario del principale Sindacato italiano abbia potuto dichiarare che

«"Riforma" è sempre più parola malata: lo abbiamo visto con quelle realizzate in questi anni, che non miglioravano le condizioni di molti determinando un compromesso più avanzato, ma hanno tagliato risorse, condizioni e prerogative, in qualche caso alterando persino il patto di cittadinanza» (Camusso, 2013).

È per questo che i saggi raccolti in questo fascicolo di *Esr* presentano tutti una tinta scura. Offrono elementi, parziali e interlocutori, per una diagnosi della malattia: spetta al lettore valutare se vi siano oggi, in Italia e in Europa, le condizioni per bonificare la discussione pubblica di politica economica dalle "parole malate" e per aprirla in direzioni più feconde.

Per indicare “come” potrebbe articolarsi una discussione alternativa ci è sembrato opportuno riprodurre un contributo di Paolo Pini (pp.86-96) su cinque azioni pubbliche per la crescita e l’occupazione. Sono proposte collocate con molto equilibrio nel negativo contesto della politica economica europea e affrontano le preoccupanti conseguenze delle politiche di austerità, ma sono importanti soprattutto perché indicano che è possibile ragionare di crescita e occupazione senza restare ingabbiati nella fraseologia del neoriformismo, a condizione che si sia disposti a fidarsi del buon senso, guardando con realismo alle condizioni dell’economia e con sensibilità alla vita delle persone, prendendo sul serio qualche antico insegnamento della buona teoria economica che fa dipendere la crescita da investimenti, alta qualità dei posti di lavoro, innovazione che migliora l’ambiente di lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Banca Mondiale (2004). *Doing Business in 2004*. Washington.
- Banca Mondiale (2013). *Doing Business in 2013*. Washington.
- Bassanetti A., Torrini R. e Zollino F. (2010). *Changing Institutions in the European Market: the Impact on Mark-ups and Rents Allocation*. Roma: Ministero dell’Economia e Finanza - Dipartimento del Tesoro, WP, 11, dicembre.
- Brandt N., Burniaux J.-M. e Duval R. (2005). *Assessing the Oecd Jobs Strategy. Past Developments And Reforms*. Parigi: Oecd Economic Department, WP, 429, maggio.
- Camusso S. (2013). “Intervento di apertura della *Conferenza di programma della Cgil per la presentazione del piano del lavoro*”. Roma, 24 gennaio.
- Commissione Europea (2010). *Member States Competitiveness Performance and Policies*. Bruxelles.
- Commissione Europea (2012). *Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services*. Bruxelles, 21 marzo.
- Def (2012). *Documento di economia e finanza. Programma nazionale di riforma*. Roma, 18 aprile.
- Draghi M. (2009). “Gli economisti e la crisi. Intervento del Governatore della Banca d’Italia, alla *50a Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti*”. Roma, 22 ottobre.
- Draghi M. e Trichet J.-C. (2001). Lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi al Governo italiano. *Corriere della sera*, 29 settembre.
- Lama L. (1987). *Intervista sul mio partito*. Bari: Laterza.
- Mirowski P. (2013). *Never Let a Serious Crisis Go to Waste. How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. Londra e New York: Verso.
- O’Brien P. (2013). *Policy Implementation in Italy*. Parigi: Oecd Economics Department, WP, 1064, 25 giugno.
- Ocse (2003). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Ocse (2013). *Oecd Economic Surveys. Italy*. Parigi.
- Zagrebelsky G. (2013). *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*. Torino: Einaudi.