

LE RIFORME A COSTO ZERO di Tito Boeri e Pietro Garibaldi

© Chiarelettere editore srl
Sede: Via Melzi d'Eril, 44 - Milano
Prima edizione: novembre 2011

Questo libro

«Non ci sono soldi»

Sembra essere questo il motivo principale per cui in Italia non si fanno le riforme. Nonostante l'Italia cresca meno dell'Europa da oltre un decennio e la necessità di riforme sia sentita da tutti gli italiani e conclamata da tutti i politici, le riforme non si fanno. Quale che sia il colore politico dei governi, quale che sia la congiuntura.

Non si fanno quando l'economia mondiale è al galoppo e neppure nei momenti di crisi quando, forse, sarebbe più facile trovare il consenso invocando le condizioni di emergenza.

L'unica cosa cui ci siamo abituati sono gli annunci, ai quali prontamente non segue alcuna realizzazione e che finiscono immancabilmente per accentuare la frustrazione degli italiani.

Il nostro paese ha un urgente bisogno di riforme nel sistema formativo e nel mercato del lavoro, nell'organizzazione dello Stato e nella pubblica amministrazione, nel governo dell'immigrazione, nella regolamentazione delle professioni, nel mercato del credito, nei criteri di selezione della classe politica e nella previdenza, solo per citare alcuni dei temi che approfondiremo in questo libro.

Indietro di quindici anni

La grande crisi finanziaria (2008-2009) e poi la successiva crisi del debito pubblico ci hanno messo di fronte drammaticamente ai costi delle mancate riforme. Il Prodotto interno lordo è crollato del 7 per cento, come in Germania, meno che in paesi investiti dallo scoppio di una bolla immobiliare o

dalla crisi di grandi banche, come per esempio Irlanda e Spagna.

Ma da noi il reddito disponibile delle famiglie è calato di più che in tutti gli altri paesi: -3,2 per cento. È un segno evidente del fatto che il nostro sistema di ammortizzatori sociali, di tasse e di trasferimenti, di cui da anni invociamo una profonda razionalizzazione, non funziona. In Irlanda sono state proprio le tasse e i trasferimenti ad attutire i costi della recessione per le famiglie: i loro redditi sarebbero calati di oltre il 7 per cento senza questi strumenti redistributivi.

La nostra economia invece non riparte. Se l'Italia continuerà a crescere intorno all'1 per cento, ritorneremo ai livelli di produzione precedenti alla crisi soltanto nel 2020 circa. Avremo quindi perso oltre un decennio. In Europa in questi anni si parla di agenda «venti venti», un insieme di obiettivi per disegnare l'Europa del 2020. Il rischio è che l'obiettivo italiano di questa agenda sia soltanto quello di ritornare ai livelli di produzione che avevamo quindici anni prima. Davvero deprimente.

Se guardiamo ai dati della finanza pubblica, è certamente vero che la grande recessione ha reso la situazione finanziaria italiana assai delicata. Il rapporto tra debito pubblico e Prodotto interno lordo (il cosiddetto rapporto debito-Pil), la più semplice misura per monitorare la situazione della finanza pubblica, è tornato a quasi il 120 per cento. In altre parole, abbiamo uno stock di debito superiore del 20 per cento al livello dell'intera produzione italiana di un intero anno.

E abbiamo perso d'un sol colpo tutti i benefici del consolidamento fiscale varato dal 1993 in poi. In effetti, questi livelli del debito sono paragonabili al rapporto debito-Pil che avevamo sull'orlo del tracollo dei primi anni Novanta, durante il periodo dell'attacco speculativo contro la lira, prima della corsa verso l'euro e prima che iniziasse un periodo

di gestione della finanza pubblica che avrebbe dovuto portare l'Italia a essere un paese normale.

La grande recessione ha cancellato questo sogno. Perché la colpa è davvero della recessione più che della spesa pubblica fuori controllo. Abbiamo subito una tale riduzione della produzione italiana che è come se la finanza pubblica avesse fatto un passo indietro di circa vent'anni.

Tornare a crescere è l'unico modo per rendere il nostro debito sostenibile, evitando di essere trascinati in una spirale di tassi crescenti sui nostri titoli di Stato, spesa per interessi che lievita spingendo in su disavanzo e debito. Quest'ultimo cresce quando i tassi di interesse sono più alti del tasso di crescita dell'economia: più alti sono i tassi che dobbiamo pagare per trovare chi compra i nostri Btp o Bot, più forte deve essere la crescita dell'economia anche solo per stabilizzare il debito.

Non basta certo far salire il Prodotto interno lordo per un anno, dando una scossa all'economia per uscire dalla crisi. È necessario tornare su un sentiero che per lungo tempo ci porti a tassi di crescita di almeno il 2 per cento l'anno, al contrario dello «zero virgola» del periodo precedente la grande recessione. Il reddito medio degli italiani è oggi lo stesso di dodici anni fa. Siamo l'unico fra i paesi dell'Ocse in questa situazione, nonostante gli altri abbiano subito shock uguali o peggiori a quelli che hanno colpito la nostra economia.

Il fatto è che i nostri problemi non sono legati a qualche evento contingente, a fattori destinati a scomparire nel corso del tempo. Questa è la tipica giustificazione che si danno i politici per non fare nulla, aspettando momenti migliori. I nostri problemi sono strutturali. Non basta dare una spinta alla macchina Italia, rimasta magari con la batteria scarica perché ci siamo dimenticati di spegnere la luce sul cruscotto.

Bisogna cambiare il motore, oliarne bene gli ingranaggi e metterci in condizione di ripartire per un lungo viaggio a velocità comparabili a quelle dei paesi che hanno il nostro rango nella gerarchia economica mondiale. È questo il compito delle riforme strutturali di cui si parla da anni, ma che si continuano a non fare.

Un falso problema

La forza del partito del «non ci sono i soldi per fare le riforme» è anche dovuta al fatto che il ragionamento legato alla mancanza di risorse sembra davvero un ragionamento corretto. Con una situazione finanziaria tanto delicata, dove si possono trovare i quattrini per riformare importanti settori dell'economia? Impossibile. Meglio quindi aspettare tempi migliori, tenere la barra dritta, e attendere che il vento della crescita torni a soffiare in poppa. Solo a quel punto potremo mettere mano al portafoglio e fare le riforme.

Ma le cose non stanno così. Il ragionamento del «non ci sono i soldi per fare le riforme» è profondamente sbagliato per due motivi, che sono alla base della decisione di scrivere questo libro. Il primo motivo è interno al ragionamento stesso.

In Italia il vento della crescita non tornerà mai a spirare in poppa senza un vero e proprio programma di riforme.

Il paese è praticamente fermo da quindici anni: tre quinquenni durante i quali l'economia mondiale è cresciuta come mai in passato. Nonostante la violenza della crisi globale, il 2009 è stato per il mondo solo una parentesi. Da noi invece sembra un incubo lungo vent'anni. Il vento della crescita soffia in varie parti del mondo, ma non tornerà mai a soffiare in Italia se non cambiamo atteggiamento. L'Italia è un paese impantanato e per ricominciare a crescere deve necessariamente riformarsi.

Il secondo errore nel ragionamento del «non ci sono i

soldi» è che si tratta di un falso problema. Esistono moltissime e importantissime riforme che si possono fare «senza aumentare di un solo euro il debito pubblico». Sono le cosiddette «riforme a costo zero», il tema alla base di questo libro. In quasi tutti i campi cruciali dell'economia, è possibile cambiare le cose senza chiedere il conto a «Pantalone»: perché è vero che di soldi ce ne sono davvero pochi, ma è anche vero che si possono fare riforme decisive senza incidere sul bilancio pubblico. Alcune addirittura possono portare una riduzione della spesa pubblica proprio mentre aumenta il tasso di crescita potenziale della nostra economia.

Queste riforme richiedono solo di investire capitale politico nel costruire il consenso necessario per portarle a termine, perché ogni intervento che altera uno status quo consolidato inevitabilmente scontenta qualcuno. Una classe politica all'altezza può farcela. Gli ostacoli possono essere rimossi. I dieci capitoli di questo libro lo dimostrano. Abbiamo individuato dieci grandi riforme a costo zero, che non esauriscono certo il campo delle riforme possibili e desiderabili, ma vogliono innanzitutto essere esempi di come si può riformare anche in piena crisi del debito pubblico, di come addirittura questa crisi di credibilità possa servire a creare il consenso per portarle avanti. Molti italiani sarebbero disposti a sacrifici pur di uscire dalla situazione di emergenza in cui ci troviamo e di porre fine alla ridda di voci sulle manovre prossime future.

Seppur ci siano tante altre riforme da fare, non vi nascondiamo che crediamo molto nelle riforme qui proposte e pensiamo che potrebbero ben figurare in cima a una lista di priorità. Gli esempi non nascono a caso: riguardano problemi e politiche che studiamo da anni come economisti del lavoro. Siamo arrivati a queste proposte proprio con gli

strumenti che ci vengono offerti dalle materie che studiamo e insegniamo. Sono riforme che stimolano la crescita, liberando il lavoro e valorizzando il capitale umano di cui l'Italia dispone, oltre a quello che possiamo attrarre dall'estero.

Dalla parte dei giovani

Un altro comune denominatore delle riforme qui proposte è di guardare ai giovani. Saranno loro a doversi fare carico della montagna di debito pubblico accumulata ulteriormente durante la grande recessione e la crisi dell'euro. Saranno loro a subire le conseguenze e a portare per lungo tempo, alcuni per sempre, le cicatrici di un esordio molto difficile della propria carriera lavorativa.

Diversi studi documentano che chi inizia la propria carriera con un periodo di disoccupazione (e chi non inizia del tutto pur cercando attivamente un lavoro) ha una vita lavorativa caratterizzata da frequenti periodi senza lavoro e con salari più bassi, al contrario di chi non vive questa esperienza (inizialmente i salari sono fino al 20 per cento più bassi, poi il divario si riduce al 5 per cento, ma solo nel caso in cui non si perda nuovamente il lavoro).

È, quindi, una condanna che ci si porta dietro per tutta la vita, fatta di salari più bassi, rischi maggiori di perdere il posto di lavoro e anche peggiori condizioni di salute rispetto a chi il lavoro non l'ha mai perso. A questi danni bisogna poi aggiungere quello di ricevere una pensione molto più bassa al termine della propria vita lavorativa, perché chi entra oggi nel mercato del lavoro avrà una pensione dettata dalle regole del sistema contributivo, quindi legata ai salari che ha ricevuto durante l'intero arco della vita lavorativa.

Per questo oggi è fondamentale fare riforme dalla parte dei giovani. È una questione di equità, ma anche di efficacia. Perché saranno loro a darci il nuovo motore di cui abbiamo

bisogno per far ripartire l'economia.

Crediamo che queste riforme siano fondamentali e possano avere un grande impatto proprio in un momento così difficile. Perché gli italiani hanno oggi molto più bisogno di lavorare che solo due anni fa. Molti di loro hanno subito perdite ingenti dei loro patrimoni o comunque non contano più di vivere dei loro rendimenti. Ci sono coniugi, sin qui a carico dei loro familiari, che progettano di mettersi a lavorare e figli che hanno imparato a non contare più sull'eredità dei loro genitori.

Liberando il lavoro potremmo attenderci effetti molto più importanti che in passato sui tassi di partecipazione, sulla percentuale di italiani che lavora, genera reddito e paga le tasse. Il fatto che gli italiani praticamente abbiano già pagato una patrimoniale con questa crisi ci dice che ci potrebbero essere effetti virtuosi anche sulla domanda di beni da politiche che liberano il lavoro. Sono, infatti, proprio i consumi di chi ha visto decurtare le proprie ricchezze a essere calati di più nella crisi.

Un'introduzione deve servire anche ad allertare il lettore su cosa non troverà nel libro. Non troverà qui molti riferimenti all'università, se non per quanto riguarda il ruolo dei trienni professionalizzanti nel nuovo apprendistato. Nei giorni in cui abbiamo scritto questo libro le università statali stavano modificando i propri statuti per adeguarsi alla riforma Gelmini. Abbiamo per questo preferito attendere di avere un quadro più preciso della nuova governance universitaria per formulare proposte mirate. I principi generali della riforma del pubblico impiego, comunque, si applicano anche all'università. Soprattutto ci vogliono meno regole cervellotiche imposte dal centro e più incentivi.

Il lettore non troverà in questo libro un capitolo dedicato

al Mezzogiorno, il che può apparire strano in un volume consacrato alla crescita. Ma non siamo affatto convinti della tesi secondo cui, se l'Italia non cresce, è perché c'è il Mezzogiorno. Chi la sostiene, come Giulio Tremonti o Umberto Bossi, non ha mai guardato le statistiche: i ritardi che il nostro paese ha accumulato rispetto alle altre economie avanzate si spiegano soprattutto con la cattiva performance economica delle regioni del Nord e del Nordest. Certo, c'è un problema di livello, di differenze persistenti nel reddito pro capite e nell'occupazione fra il Nord e il Sud del paese. Questo problema non può essere affrontato con politiche ad hoc per il Mezzogiorno, ma solo con politiche per la crescita del paese nel suo complesso, di cui il Sud sarebbe il primo beneficiario. L'unico intervento straordinario che oggi avrebbe un senso al Sud è una riforma dello Stato. È un tema di cui trattiamo nel libro sia con riferimento al funzionamento del pubblico impiego sia trattando della selezione della classe politica.

Sia ben chiaro, i «costi zero» delle riforme riguardano soltanto il bilancio dello Stato e il deficit della pubblica amministrazione. Per alcune persone ci saranno dei costi. Pensiamo semplicemente alla proposta di riduzione del numero dei parlamentari e all'impossibilità di cumulare i compensi da parlamentare con quelli di attività extraparlamentari. di una riforma con dei costi! Inoltre, si tratta di costi netti.

Alcune delle riforme proposte comportano cambiamenti nella composizione delle entrate o della spesa, a saldo zero o positivo. Tutte, nel corso del tempo, dovrebbero portare a benefici netti rilevanti in termini di crescita del Prodotto interno lordo e delle entrate fiscali.

Le dieci proposte

Ogni capitolo di questo libro ha la stessa struttura. Propone

una riforma a costo zero, ne spiega le ragioni alla luce della normativa esistente e i possibili effetti sulla crescita. Cerca anche di anticipare le obiezioni che potranno essere mosse alle proposte per far avanzare la discussione. Speriamo che si apra finalmente in Italia un confronto serio sulla crescita, invece di parlare quasi sempre di come ridistribuire risorse date, quasi non avessimo alternative.

Ci limiteremo in questa introduzione a fornirvi i titoli delle riforme.

La prima riforma riguarda il governo dell'immigrazione, sin qui solo subita dal nostro paese. Il capitale umano che arriva da noi attraverso l'immigrazione è una risorsa troppo importante per essere gestita in questo modo. Occorre investire nell'integrazione degli immigrati riducendo al contempo i costi per chi li accoglie.

La seconda riforma affronta la transizione tra scuola e lavoro, cerca di prosciugare il bacino immenso di giovani che oggi in Italia non sono né al lavoro né impegnati in un corso di studi e si basa su due cardini fondamentali: il contratto unico a tutele progressive e l'apprendistato universitario.

La terza riforma riguarda la contrattazione salariale e l'introduzione di un salario minimo. Può servire anch'essa a migliorare l'utilizzo del capitale umano e a evitare forti emorragie occupazionali durante le recessioni. Nel riformare la contrattazione è fondamentale affrontare il problema delle rappresentanze sindacali. Si può fare molto a partire dall'accordo raggiunto a fine giugno 2011 da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria. Servirà a migliorare la produttività, ad aumentare il lavoro nel Mezzogiorno e ad attrarre più investitori verso il nostro paese.

La quarta riforma riguarda la macchina dello Stato e gli

incentivi dei dipendenti pubblici. Si tratta di installare un nuovo motore per la macchina dello Stato incentivando comportamenti virtuosi nel pubblico impiego, premiando le amministrazioni (piuttosto che i singoli), anziché introdurre nuove regole cervelotiche quanto inutili come fatto sin qui.

La quinta riforma guarda al lavoro autonomo e, in particolare, agli ordini professionali. Si tratta di avere professionisti più liberi e ordini trasparenti: sono tanti piccoli cambiamenti di regole che, in sé, possono apparire insignificanti e di scarso impatto sulla crescita, ma che in realtà, nel loro insieme, possono essere dirompenti contro il conservatorismo di chi ha in mano le leve del potere ai vari livelli e raccoglie una fetta consistente del nostro capitale umano.

La sesta riforma serve a incoraggiare il lavoro di più persone nella stessa famiglia, rendendole meno vulnerabili a eventi avversi e attivando il capitale umano oggi largamente inutilizzato delle donne. È una miniriforma fiscale che trasforma le detrazioni per coniugi e gli altri familiari a carico in sussidi condizionati all'impiego. Servirà anche a rafforzare il potere contrattuale delle donne nelle scelte di suddivisione delle responsabilità familiari.

La settima riforma si rivolge al sistema pensionistico e prevede l'estensione a tutti delle regole del metodo contributivo nel determinare l'età di pensionamento, nonché le riduzioni e gli incrementi delle pensioni associati a un ritiro dalla vita lavorativa prima o dopo aver raggiunto i 65 anni di età. Aumenterà il lavoro di giovani e anziani e darà alle famiglie maggiori opportunità di ricostruire, prolungando la vita lavorativa, i patrimoni intaccati dalla crisi. Completando la transizione al sistema contributivo potremo finalmente scrivere la parola fine sulle microriforme delle pensioni che continuano a turbare i sonni degli italiani.

L'ottava riforma si colloca all'intersezione fra mercato del lavoro e mercati finanziari. Riguarda l'accesso al credito per chi vuole crescere, per le imprese che vogliono diventare più grandi, e richiede di procedere su piani diversi: la riforma della legge sull'usura, il superamento delle interconnessioni presenti a vari livelli nel nostro sistema di corporate governance, una authority per le fondazioni e la separazione fra banche e società di gestione del risparmio.

Le riforme sin qui elencate avranno effetti sulla crescita nel corso del tempo, cambiando gli incentivi di chi lavora e produce. Perché questo processo sia più rapido possibile, bisogna avere istituzioni che rendano il cambiamento irreversibile, inducendo modifiche nelle norme sociali, nel modo in cui le persone che devono pianificare la loro vita lavorativa reagiscono ai tanti shock che colpiscono il mercato del lavoro e le economie avanzate.

Per questo è fondamentale accompagnare queste riforme con misure che guardano alla qualità delle istituzioni e che creano consenso attorno alle politiche della crescita, rendendo il mutamento irreversibile. Questo è il significato delle ultime due riforme che proponiamo.

La nona riforma guarda proprio alla selezione della classe politica. Proponiamo di avere meno politici sia a livello nazionale, sia locale, per sceglierli meglio. Riteniamo utile anche impedire ai politici di cumulare i compensi da parlamentari con quelli di altre attività e di modificare le regole di determinazione dei loro compensi indicizzandoli alla crescita del reddito pro capite degli italiani. Si tratta di una riforma addirittura a costo negativo dato che permetterebbe risparmi nei cosiddetti costi della politica. E non si ridurrebbero solo i costi finanziari, ma anche i danni in termini di reputazione per l'intero paese e di scelte sbagliate legate

all'aver troppe poltrone rispetto all'offerta di personale politico di un certo livello.

La decima riforma, infine, vuole costruire una constituency, un partito a favore delle riforme. Lo fa allargando il voto ai sedicenni e cambiando i criteri di calcolo delle quiescenze in modo tale da incentivare la fascia più consistente del nostro elettorato, i pensionati, a sostenere politiche per la crescita.

Cambiare il funzionamento della nostra economia

Se tutte le riforme indicate in precedenza fossero messe in atto, noi pensiamo che l'Italia sarebbe certamente sulla buona strada per ritrovare lo «spirito della crescita». Sia ben chiaro, la crescita non è un'equazione matematica ed è un processo solo in parte prevedibile dalla politica economica. Come dice Bob Solow, forse il più illustre studioso di questi temi, «della crescita conosciamo gli ingredienti, ma non la ricetta esatta». È evidente che in Italia mancano oggi gli ingredienti per tornare a crescere e queste riforme-ingredienti sarebbero una condizione necessaria, anche se magari non sufficiente, perché ritorni il vento della crescita.

La malattia dello «zero virgola» e della bassa crescita è in parte una scelta degli italiani. Per tornare a crescere è necessario investire. Questo non significa solo trovare i soldi per costruire ponti, autostrade e ferrovie. Significa soprattutto investire in riforme che cambino il funzionamento della nostra economia. L'Italia è un paese ingessato anche e soprattutto perché è un paese «vecchio», nello spirito riformatore ancor più che nella demografia.

Per usare un'espressione di kennediana memoria, ciascun italiano «dovrebbe chiedersi non tanto cosa il governo può fare per tornare a crescere, ma anche e soprattutto cosa ciascuno di noi può fare per tornare a crescere». Nel libro mettiamo in luce come le parti sociali possano dare un contributo importante a questo processo, per esempio modificando il sistema contrattuale e le regole della rappresentanza sindacale. Per tornare a crescere c'è bisogno del contributo anche degli italiani che oggi non sono organizzati in alcuna rappresentanza di interessi. È bene che questi non facciano mancare il loro sostegno alle riforme a costo zero. Perciò vorremmo tanto che chi legge questo libro si convincesse che, per tornare a crescere, almeno alcune delle riforme illustrate nei diversi capitoli si possono e si devono fare.

