

OCSE
Studi Economici

Italia

2009



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICI

L'OCSE è un forum unico in cui i Governi di 30 democrazie operano insieme per far fronte alle sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione. L'OCSE è ugualmente all'avanguardia nelle iniziative e nell'aiuto ai Governi per rispondere a nuovi sviluppi e interessi, quali il governo societario, l'economia dell'informazione e le sfide poste dall'invecchiamento demografico. L'Organizzazione fornisce ai Governi un ambito in cui possono raffrontare esperienze in materia di politiche, cercare risposte a comuni problemi, individuare le buone pratiche e adoperarsi per coordinare le politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. La Commissione delle Comunità europee partecipa ai lavori dell'OCSE.

OECD Publishing assicura una ampia diffusione dei risultati della raccolta statistica dell'Organizzazione e delle ricerche condotte su questioni economiche, sociali e ambientali, oltre alla diffusione delle convenzioni, linee guida e degli standard approvati dai Paesi membri.

Titoli originali pubblicati dall'OCSE in inglese e in francese :

OECD Economic Surveys : Italy 2009

Études Économiques de l'OCDE : Italie 2009

© 2009 OECD

All rights reserved

© 2009 Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OCSE per l'edizione italiana

Pubblicata in accordo con l'OCSE, Parigi

La qualità della traduzione in lingua italiana e la coerenza con il testo originale è affidata alla responsabilità della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OCSE, Parigi.

Cover illustration: © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Sommario

| | |
|--|-----|
| Nota di sintesi | 8 |
| Valutazione e raccomandazioni | 11 |
| Capitolo 1. L'impatto della crisi e i potenziali incentivi fiscali | 21 |
| L'impatto della crisi sull'Italia | 22 |
| Previsioni | 27 |
| La politica di bilancio pubblico e la macroeconomia | 29 |
| Federalismo fiscale | 34 |
| In sintesi... .. | 35 |
| Note | 36 |
| Bibliografia | 36 |
| Allegato 1.A1. Analisi dettagliata delle riforme strutturali | 37 |
| Capitolo 2. Superare la tempesta: il sistema finanziario italiano | 41 |
| Le banche italiane procurano finanziamenti al settore imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni | 42 |
| L'impatto della crisi | 46 |
| Gli sviluppi recenti | 56 |
| I rischi | 59 |
| Le misure adottate dalle autorità italiane | 61 |
| Raccomandazioni | 64 |
| Note | 65 |
| Bibliografia | 66 |
| Capitolo 3. Sostenere la riforma della regolamentazione | 69 |
| La bassa crescita e la struttura dell'economia | 70 |
| Il progresso nella riforma della regolamentazione, 1998-2008 | 85 |
| Quantificare gli effetti della liberalizzazione | 87 |
| L'Esame OCSE sulla riforma della regolamentazione | 90 |
| Note | 97 |
| Bibliografia | 98 |
| Capitolo 4. Verso scuole migliori e più pari opportunità nell'apprendimento | 101 |
| Le principali sfide per il sistema scolastico italiano | 102 |
| Contenere la spesa nella scuola primaria e secondaria | 115 |
| I fattori determinanti del rendimento scolastico | 120 |
| Introdurre incentivi scolastici per migliorare le prestazioni | 125 |
| Migliorare la qualità dell'insegnamento | 130 |

| | |
|--|------------|
| L'importanza della leadership scolastica | 136 |
| Migliorare la transizione dalla scuola secondaria superiore al mercato del lavoro e all'istruzione terziaria | 139 |
| Conclusioni | 140 |
| Note | 142 |
| Bibliografia | 144 |
| <i>Allegato 4.A1. Le determinanti dei punteggi PISA: prospettiva transnazionale e studio dei fattori di disparità tra le regioni italiane.....</i> | <i>147</i> |

Riquadri

| | |
|---|-----|
| 1.1. Misure di spesa nel pacchetto anticrisi | 33 |
| 1.2. Sintesi delle raccomandazioni sulla politica fiscale | 35 |
| 2.1. Misure per sostenere il sistema finanziario | 62 |
| 2.2. Riepilogo delle raccomandazioni sul sistema finanziario | 65 |
| 3.1. Il modello utilizzato per le simulazioni | 88 |
| 3.2. Principali raccomandazioni sulla riforma della regolamentazione per la promozione della crescita | 96 |
| 4.1. Responsabilità istituzionali nel sistema scolastico italiano: disposizioni attuali e cambiamenti previsti dal federalismo fiscale..... | 111 |
| 4.2. Il Quaderno Bianco 2007 sulla Scuola | 112 |
| 4.3. Legislazione programmata per la scuola | 114 |
| 4.4. Analisi empirica delle determinanti del rendimento scolastico in Italia | 120 |
| 4.5. Relazione tra le modalità di feedback e il rendimento scolastico. Risultati di alcuni studi | 126 |
| 4.6. Esiti e conclusioni tratte dal primo esame esterno standardizzato a livello nazionale alla fine della scuola secondaria inferiore | 128 |
| 4.7. La riforma scolastica favorisce gli interessi degli insegnanti? | 138 |
| 4.8. Sintesi delle principali raccomandazioni sull'istruzione | 141 |

Tabelle

| | |
|--|-----|
| 1.1. Domanda, produzione e prezzi | 29 |
| 2.1. Quote di attività nel sistema finanziario italiano | 43 |
| 2.2. Attività e passività del settore delle famiglie | 46 |
| 2.3. Interessi netti, percentuale delle entrate totali; prestiti ai clienti, percentuale delle attività | 50 |
| 2.4. Struttura dei finanziamenti del sistema bancario, Paesi selezionati | 51 |
| 2.5. Le attività delle banche italiane nell'Europa centrale e orientale | 60 |
| 3.1. Crescita della produttività per settore, medie periodiche annuali | 75 |
| 3.2. Gli effetti potenziali del miglioramento normativo in futuro | 89 |
| 3.3. Indicatori dell'efficienza del sistema giudiziario | 92 |
| 4.1. Spesa per l'istruzione in Italia | 116 |
| 4.2. Determinanti del rapporto insegnanti/studenti in Italia | 117 |
| 4.3. L'Italia possiede scarsi strumenti di valutazione delle scuole e degli alunni ... | 127 |
| 4.4. Gli insegnanti italiani non sono sottoposti a nessun tipo di valutazione | 134 |
| 4.A1.1. Statistiche descrittive delle variabili utilizzate nel modello empirico | 149 |

| | |
|--|-----|
| 4.A1.2. Le determinanti dei risultati scolastici, analisi transnazionale e nazionale | 150 |
| 4.A1.3. Analisi di robustezza della regressione a livello nazionale | 154 |

Figure

| | |
|--|-----|
| 1.1. Scomposizione della crescita potenziale: un confronto internazionale | 23 |
| 1.2. La competitività italiana | 24 |
| 1.3. La produzione industriale è scesa vertiginosamente | 24 |
| 1.4. Prezzi delle abitazioni, Paesi selezionati | 26 |
| 1.5. Le recessioni italiane dal 1974 | 28 |
| 1.6. Debito pubblico e tassi d'interesse | 30 |
| 2.1. Capitalizzazione del mercato azionario e obbligazionario come percentuale del PIL, 2007 | 42 |
| 2.2. Indebitamento finanziario di società non finanziarie, % del PIL | 44 |
| 2.3. Tassi bancari su titoli CDS | 48 |
| 2.4. Indicatori di vigilanza normativa e limiti normativi | 52 |
| 2.5. Tasso di crescita dei prestiti alle imprese non finanziarie | 56 |
| 2.6. Condizioni creditizie secondo l'Indagine sul Credito Bancario | 57 |
| 2.7. Tassi di interesse medi per i mutui, il credito al consumo e i prestiti commerciali | 58 |
| 2.8. Struttura delle scadenze, obbligazioni bancarie | 61 |
| 3.1. Misurazioni del PIL pro-capite | 71 |
| 3.2. Tasso di Occupazione per età, 2007 | 72 |
| 3.3. Legislazione a protezione dell'occupazione (LPO) regolare e temporanea, 2006 ... | 73 |
| 3.4. Esportazioni nell'economia | 76 |
| 3.5. La quota di investimenti diretti esteri 2006 | 77 |
| 3.6. Capitale di rischio come % del PIL nei Paesi OCSE, 2007 | 79 |
| 3.7. Demografia delle imprese, media 1998-2005 | 80 |
| 3.8. Indicatori degli sforzi compiuti nell'attività di R&S nei Paesi OCSE | 82 |
| 3.9. Regolamentazione complessiva (PMR integrato) e dispersione nei vari Paesi nel corso del tempo | 85 |
| 4.1. L'Italia registra punteggi PISA al di sotto della media | 104 |
| 4.2. Forti differenze territoriali nel rendimento scolastico | 105 |
| 4.3. La segregazione sociale tra le scuole potrà ostacolare in futuro la mobilità sociale | 107 |
| 4.4. Spesa per studente elevata e basso rendimento scolastico | 108 |
| 4.5. Efficienza nella fornitura di servizi per l'istruzione tra le regioni, 2003 | 110 |
| 4.6. Scarsi tassi di completamento nell'istruzione terziaria e difficile passaggio al mercato del lavoro | 113 |
| 4.7. Scuole e classi di piccole dimensioni in Italia | 118 |
| 4.8. Cosa conta per il rendimento scolastico? | 121 |
| 4.9. Spiegazioni dei rendimenti scolastici: il Nord e il Sud non sono così diversi ... | 122 |
| 4.10. Le scuole italiane hanno poca autonomia e responsabilità | 124 |
| 4.11. Le retribuzioni degli insegnanti italiani sono inferiori alla media OCSE, ma il divario si è ridotto | 132 |

Il presente Studio è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato dell'OCSE di Esame delle situazioni economiche e dei problemi di sviluppo, incaricato di analizzare la situazione economica dei Paesi membri.

Il Comitato ha preso in esame il contesto e le politiche economiche dell'Italia al 22 aprile 2009. La bozza di relazione è stata poi rivista alla luce delle discussioni e ha ottenuto l'approvazione finale come relazione concordata dall'intero Comitato il 5 maggio 2009.

La bozza di relazione del Segretariato è stata redatta per il Comitato da Paul O'Brien, Romina Boarino ed Enrico Sette con il supporto di Annette Panzera per l'analisi statistica, sotto la supervisione di Patrick Lenain.

Il precedente Studio sulla situazione economica dell'Italia è stato pubblicato nel giugno 2007.

DATI STATISTICI FONDAMENTALI SULL'ITALIA

IL TERRITORIO

| | | | |
|--|-------|---|-------|
| Area (migliaia di km quadr.) | 301,3 | Popolazione delle principali città (migliaia, 20.10.2001) | |
| Aree agricole (migliaia di km. quadr., 1995) | 165,2 | Roma | 2 547 |
| | | Milano | 1 256 |
| | | Napoli | 1 005 |
| | | Torino | 865 |

LA POPOLAZIONE

| | | | |
|---|--------|---------------------------------|--------|
| Popolazione, 2007 (in migliaia) | 59 336 | Forza lavoro, 2008, in migliaia | 24 481 |
| Numero di abitanti per km. quadr. | 197 | Occupati, 2007, in migliaia | 24 492 |
| Tasso di crescita della popolazione (tasso di crescita annuo, %) nel 2007 | 0,69 | In agricoltura | 895 |
| Tasso di fertilità nel 2006 | 1,35 | Nell'industria | 6 954 |
| Speranza di vita nel 2006 | 69,8 | Nei servizi | 15 809 |

LA PRODUZIONE

| | | | |
|---|----------|--|------|
| Prodotto interno lordo nel 2008, in miliardi di € | 1 572,2 | Origine del prodotto interno lordo nel 2008 ai prezzi di mercato, % del totale | |
| PIL pro capite (2008, dollari USA) | 30 315,6 | Agricoltura | 1,6 |
| Formazione lorda di Capitale fisso (% del PIL nel 2008) | 17,0 | Industria | 31,8 |
| | | Edilizia | 6,7 |
| | | Altro | 60 |

IL SETTORE PUBBLICO

| | | | |
|---------------------------------------|------|--|------|
| Spesa corrente nel 2008 (% del PIL) | 48,7 | Passività finanziarie lorde nel 2007 (% del PIL) | 112 |
| Entrate correnti nel 2008 (% del PIL) | 45,8 | Investimenti pubblici nel 2003 (% degli investimenti totali) | 10,7 |

IL COMMERCIO ESTERO

| | | | |
|---|------|---|------|
| Esportazione di beni e servizi nel 2006 (% del PIL) | 27,9 | Importazione di beni e servizi nel 2006 (% del PIL) | 28,5 |
| Principali categorie di esportazioni nel 2006, in % delle esportazioni totali | | Principali categorie di importazione nel 2006, in % delle importazioni totali | |
| Prodotti Manifatturieri | 34,6 | Prodotti alimentari | 6,3 |
| Tessuti e prodotti tessili | 12,5 | Prodotti Manifatturieri | 22,5 |
| Prodotti chimici | 9,7 | Metalli, minerali e scarti | 15,0 |
| Attrezzature per trasporti | 4,7 | Prodotti chimici | 12,7 |
| Combustibili minerali | 0,3 | | |

LA VALUTA

| | | | |
|---------------------------|--|--|------|
| Unità monetaria: euro (€) | | Unità monetarie per USD (\$), media dei dati giornalieri | |
| | | 2008 | 0,68 |
| | | 2009 (Marzo) | 0,77 |

Nota di sintesi

L' Italia sta affrontando un periodo difficile. L'economia attraversa una grave recessione, soprattutto a causa degli sviluppi esterni legati alla crisi finanziaria mondiale e vige una grande incertezza sull'intensità e sui tempi della ripresa. L'Italia, pur vantando un sistema bancario relativamente sano, sembra accusare tanto la stretta creditizia, di entità pari a quella degli altri Paesi, quanto la debolezza della domanda estera. Questa permeabilità è stata probabilmente accentuata dalla scarsa produttività e redditività complessiva dell'economia, che hanno pesato sugli ultimi dieci anni e forse anche su un arco di tempo più lungo, nonché dalla debolezza del bilancio pubblico sottostante. Nel breve termine si è adottata una serie di misure senza aggravii sul bilancio, ma l'andamento economico può essere migliorato nel più lungo periodo attraverso l'adozione di riforme a livello sia macroeconomico che strutturale.

La **politica di bilancio** deve concentrarsi su due aree: migliorare il grado di efficienza della spesa corrente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché assicurare il contenimento negli impegni di spesa tendenziali di lungo periodo. Attualmente, non sussistono le condizioni per aumentare il disavanzo del settore pubblico oltre il livello previsto dagli stabilizzatori automatici. Tuttavia, misure come i recenti sforzi di riorientamento della spesa verso i disoccupati e le famiglie a più basso reddito possono sia aiutare ad accrescere in qualche modo l'effetto degli stabilizzatori automatici, sia contribuire ad alleviare l'impatto della recessione sui soggetti verosimilmente più duramente colpiti. Nel più lungo periodo, l'andamento del bilancio è meno problematico che in molti altri Paesi, grazie alle diverse riforme pensionistiche introdotte nel passato; ciononostante, si rende necessario il mantenimento di un impegno costante tenuto conto dell'elevato livello di indebitamento dell'Italia e della notevole determinazione necessaria per la piena attuazione della riforma pensionistica.

Nel settore finanziario, l'atteggiamento relativamente cauto delle banche italiane e la prudente normativa vigente nel Paese, hanno verosimilmente contribuito ad evitare seri problemi interni per il settore bancario durante la crisi. Ciononostante, non si è impedita la stretta creditizia e permangono rischi come in tutti i Paesi. Gli sforzi per individuare possibili vie per ricapitalizzare le banche dovrebbero proseguire, preferibilmente attraverso la finanza privata, interna o estera, senza escludere l'apporto di capitale pubblico, anche in presenza di una comprensibile ritrosia a considerare una partecipazione pubblica, seppur parziale.

Non bisognerà trascurare le **politiche strutturali**, anche in un periodo di crisi. L'Italia è in grado di sviluppare ulteriormente i progressi raggiunti in aree quali la liberalizzazione dei servizi. Questa liberalizzazione andrebbe completata ed estesa ad altre aree, per esempio nei trasporti e in altri servizi locali, per accrescere la concorrenza al fine di migliorare i servizi per i consumatori e l'efficienza complessiva. Diverse parti dell'amministrazione pubblica forniscono servizi chiave per l'economia, attraverso la predisposizione e l'applicazione di regolamenti, la riscossione di imposte o favorendo l'applicazione dei contratti. Bisognerà portare avanti il processo di miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica. Inoltre, l'utilizzo di vari meccanismi di controllo, quali

l'analisi dell'impatto degli interventi normativi e l'analisi della spesa pubblica, dovrebbe costituire parte integrante di tale obiettivo.

*Il **sistema formativo** italiano si trova dinnanzi a cambiamenti importanti, alla luce della volontà, espressa dal governo, di razionalizzare la spesa nel settore e di rafforzare il sistema di valutazione; il Governo è altresì intenzionato ad avviare nuove modalità di assunzione, programmi di formazione iniziale e sistemi incentivanti per gli insegnanti, ma provvedimenti definitivi in questo settore devono ancora essere adottati. La mancanza di informazioni chiare per la valutazione del rendimento scolastico degli studenti e dei risultati delle scuole costituisce un elemento di effettiva debolezza del sistema esistente, come anche il fatto che solo pochi soggetti operanti nel sistema, dagli insegnanti all'amministrazione centrale, siano chiamati a rispondere degli scarsi risultati. È necessario introdurre il principio della responsabilizzazione a vari livelli, specialmente per i dirigenti scolastici e i responsabili amministrativi, ma anche per gli insegnanti, affinché i soggetti responsabili dell'adozione di decisioni fondamentali in materia, per esempio, di assunzione degli insegnanti, di formazione delle classi e di metodi di insegnamento, dispongano sia di informazioni adeguate sulla base delle quali giudicare i risultati sia di incentivi per migliorare. Se, tuttavia, i dirigenti scolastici saranno tenuti a rispondere, dovranno altresì disporre di autonomia e di poteri di gestione adeguati, in contrasto con la mancanza pressoché completa di autonomia scolastica attualmente vigente. Data la natura interrelata di tali riforme, sarebbe preferibile che fossero introdotte nell'ambito di un pacchetto autonomo, anziché in modo frammentario.*

Valutazione e raccomandazioni

L'Italia sta attraversando una profonda recessione, al pari di molti altri Paesi e vige una grande incertezza sui tempi e sull'intensità della ripresa. Pur non essendo stato coinvolto nella prima fase della crisi finanziario, il sistema bancario ha comunque ridotto fortemente l'offerta di credito, come altrove, e le famiglie hanno subito importanti perdite finanziarie a seguito del pesante crollo nei mercati azionari. È probabile che la contrazione del PIL prosegua in modo marcato nel corso di quest'anno e che ci si possa attendere un lento recupero solo l'anno prossimo. Rimangono alcuni problemi strutturali a lungo termine da risolvere, sebbene l'attenzione sia focalizzata sui possibili modi per alleviare gli effetti della crisi e per ridurre la durata.

La limitata esposizione delle banche non ha protetto dalla recessione

La profondità della recessione italiana è giunta inaspettata. Le autorità facevano affidamento sulla relativa solidità dei bilanci e sul contenuto livello di indebitamento del sistema bancario per evitare i problemi riscontrati altrove. Mentre le speranze per il sistema finanziario italiano in sé sono al momento confermate, malgrado il rischio derivante dall'esposizione in alcuni vulnerabili Paesi dell'Europa orientale, l'Italia ha tuttavia patito fortemente per il crollo della domanda, sia interna che estera. Inoltre, i molti anni di bassa crescita della produttività e di calo della redditività complessiva hanno lasciato l'economia italiana orientata alle esportazioni particolarmente esposta al crollo del commercio mondiale.

Se si considerano la debolezza dei conti pubblici, la relativa sottocapitalizzazione delle banche (benché non siano soggette a un rischio di insolvenza) e un passato di crescita tendenziale modesta, la ripresa del dinamismo economico dai colpi subiti durante la crisi potrebbe essere lenta. Lo spazio per stimoli fiscali di tipo discrezionale è attualmente limitato, poiché la recessione implica un aumento del deficit pubblico e del già alto debito pubblico. Sul versante positivo, lo stato di salute relativamente buono dei bilanci familiari e aziendali consentirebbe all'Italia una ripresa su basi più solide rispetto ad altri Paesi.

La recessione richiama l'attenzione sulla situazione dei conti pubblici

Nel 2008 il debito pubblico lordo si aggirava intorno al 106% del PIL. Dalla metà degli anni Novanta si sono compiuti importanti progressi nella riduzione del rapporto tra debito e PIL, parzialmente basati su misure di tassazione *una-tantum* ed entrate non consolidate. Dopo il 2006, i progressi sembravano ripresi, in parte grazie a una più efficace riscossione delle

imposte, ma senza notevole successo nella riduzione della spesa pubblica. Un programma di provvedimenti per il periodo 2009-11, ultimato nel settembre 2008, si prefiggeva di riportare il bilancio in pari entro il 2012 e il debito al di sotto del 100% del PIL entro il 2011. Tale programma, ambizioso e difficile da raggiungere anche in una situazione di normalità, era ciò di cui l'Italia avrebbe avuto bisogno. Ad oggi, tuttavia, le proiezioni OCSE indicano che il deficit pubblico raggiungerà, nonostante alcuni sforzi di risanamento, il 6% del PIL nel 2010, e l'indebitamento complessivo, già superiore al 115% del PIL, è destinato a crescere ulteriormente.

È una previsione quasi interamente dovuta al peggioramento delle prospettive economiche. Si stima che la diminuzione del PIL reale fra l'inizio del 2008 e il punto di maggior recessione sarà pari ad almeno il 5%. Per quanto riguarda le entrate fiscali, il rialzo registrato nel 2006-2007 potrebbe esser dipeso meno direttamente dal boom finanziario rispetto a quanto accaduto in altri Paesi. Con la contrazione dell'economia, quella quota dovuta alla diminuita evasione potrebbe diventare a rischio. L'attività ridotta e la disoccupazione potrebbero colpire duramente le entrate ma, d'altra parte, non si dovrebbe registrare un forte aumento della spesa. Infatti, la rete delle tutele sociali è meno sviluppata rispetto a molti altri Paesi europei, malgrado i recenti provvedimenti volti ad ampliarla.

I mercati finanziari prestano maggiore attenzione ai rischi dell'indebitamento

Il differenziale dei tassi d'interesse sul debito pubblico italiano e tedesco a 10 anni si è ampliato rispetto ai 35 punti base del 2007, collocandosi nel marzo 2009 fra 140 e 150 punti base, anche se il costo medio per interessi sul nuovo debito è in realtà calato leggermente. Con l'elevato livello di debito dell'Italia, l'ampliamento del differenziale lancia un campanello d'allarme circa la sempre maggior preoccupazione degli investitori di fronte ai rischi dell'indebitamento, al pari di altri Paesi europei, anche se i timidi provvedimenti intrapresi e la stabilità finanziaria complessiva potrebbero aver contenuto l'ampliamento dei margini. Pur in misura nettamente inferiore rispetto ai livelli registrati prima dell'Unione monetaria, quando vigeva un rischio di cambio consistente, un differenziale a tale livello al quale si aggiunge la possibilità di un'inflazione significativamente inferiore potrebbe, nel tempo, determinare un maggior costo reale dell'indebitamento a lungo termine.

Una gestione prudente del debito è fondamentale in periodi di incertezza

Circa un sesto del debito pubblico esistente deve essere rifinanziato ogni anno. Le nuove emissioni di titoli necessarie a finanziare il disavanzo di bilancio in corso obbligano il governo, ogni anno, a indebitarsi per oltre il 20% del PIL. Il forte incremento del differenziale rispetto ai tassi della maggior parte degli altri Paesi dell'area euro non dovrebbe comportare problemi seri a breve termine, in quanto il governo avrebbe tempo per reagire a segnali di aumento dei tassi e correggere la sua politica. Le aste del debito pubblico continuano a riscuotere successo. Tuttavia, il fatto che il mercato dei prestiti interbancari, solitamente caratterizzato da una forte liquidità, abbia cessato di funzionare per un certo periodo, evidenzia i rischi a carico del mercato del debito pubblico.

Alla ripresa dell'economia, dovrebbe ripartire il risanamento dei conti pubblici

L'appartenenza all'Unione monetaria ha ridotto enormemente i costi di gestione del debito, offrendo una buona opportunità per abbattere molto rapidamente l'indebitamento. Diversamente dal Belgio tale opportunità è stata sprecata, lasciando l'Italia maggiormente esposta nella situazione corrente. È vero che varie riforme pensionistiche a partire dalla metà degli anni Novanta hanno trasformato le prospettive a lunghissimo periodo delle finanze pubbliche. L'ampiezza delle misure ulteriori, necessarie per controbilanciare gli effetti fiscali dell'invecchiamento della popolazione, ha raggiunto ora un livello più gestibile rispetto alla maggior parte dei Paesi. Tuttavia, si tratta di costi ancora considerevoli e l'applicazione graduale della stessa riforma pensionistica richiederà un forte impegno, poiché comporterà un prolungamento della vita lavorativa, più elevati accantonamenti privati per pensioni o un rapporto fra pensioni e salari dei futuri pensionati molto più basso nel lungo periodo rispetto a quello degli attuali pensionati. Quando inizierà la ripresa economica, il Governo dovrà impegnarsi in un rigoroso programma a medio termine di riduzione del debito basato sul controllo della spesa e, probabilmente, su ulteriori riforme pensionistiche e sanitarie. Nel più breve periodo, il margine per un intervento di tipo fiscale da parte del governo dipenderà, fra le altre cose, dalle valutazioni dei mercati finanziari sulla sostenibilità a lungo termine dell'indebitamento dell'Italia.

Si sono adottate alcune iniziative per alleviare la crisi immediata e per fare in modo che gli stabilizzatori automatici fossero liberi di operare

Il Governo ha opportunamente deciso di lasciare gli stabilizzatori automatici liberi di operare. Nonostante l'orientamento di generale consolidamento che emerge dalla programmazione di bilancio per il 2009, si sono introdotte alcune misure anticrisi prevalentemente neutre in termini di bilancio. In prevalenza, tutte le spese aggiuntive e i tagli sono stati finanziati da misure compensative. Molte di essi, benché di portata limitata, sono utili nel quadro dell'attuale recessione. Fra gli esempi troviamo l'estensione del sistema di indennità di disoccupazione prevalentemente finanziato dalle imprese, ad alcuni lavoratori precedentemente privi di tutela, un maggior sostegno alle famiglie a basso reddito e un più sollecito pagamento delle fatture a carico della pubblica amministrazione. Si tratta di provvedimenti che contribuiscono in parte a proteggere i soggetti con maggiori probabilità di essere colpiti dalla recessione e che riorientano la spesa verso aree verosimilmente caratterizzate da un alto "moltiplicatore" fiscale.

Alcune misure produrranno probabilmente effetti collaterali indesiderati...

Il sostegno all'industria automobilistica rischia di distorcere l'allocazione delle risorse. Tale intervento è stato dettato da timori di concorrenza sleale da parte di imprese del settore automobilistico di altri Paesi che hanno beneficiato di finanziamenti pubblici e di altri sostegni in misura ben superiore rispetto a quanto avvenuto in Italia. Tuttavia, l'industria automobilistica non riveste un'importanza sistemica e benché tali misure abbiano

contribuito ad aumentare le vendite di automobili nel breve periodo, è improbabile che un tale sostegno rappresenti il miglior utilizzo delle risorse pubbliche. *Sarebbe opportuno limitare le misure essenzialmente volte a spostare la spesa da una categoria all'altra, agli interventi destinati a migliorare il rapporto costo-efficacia della protezione a favore delle fasce sociali vulnerabili o a soddisfare un chiaro bisogno di riforme strutturali e tanto meglio, se tale orientamento coincide con una spesa a elevato moltiplicatore fiscale.*

Il credito si è ridotto, nonostante lo stato di relativa solidità del sistema finanziario

Come dichiarato dalle Autorità, le banche italiane sono meno esposte a prodotti ad alto rischio rispetto a quelle di altri grandi Paesi, sicuramente come emittenti ma anche come investitori. Ciò è in parte dovuto al loro atteggiamento prudentiale, nonché ad alcune cautele di carattere regolamentare e in materia di controllo. Nessuna banca ha chiuso o richiesto un salvataggio finanziario. Ciononostante, le due banche più importanti hanno effettuato acquisizioni di peso in alcuni Paesi dell'Europa orientale che potrebbero essere vulnerabili a una flessione dell'attività economica in tali Paesi. Nonostante la loro bassa esposizione ai principali investimenti rischiosi, le banche italiane hanno patito, come le banche di tutto il mondo, le difficoltà del mercato interbancario, il crollo del valore delle loro azioni e la riduzione o la scomparsa degli utili a seguito del rallentamento economico. Pur avendo adottato una politica di prestiti relativamente prudente, gli istituti di credito italiani non hanno costituito ulteriori riserve di liquidità e molti di essi sono ben integrati nei mercati dei capitali internazionali. Perciò, la stretta creditizia generalizzata a livello internazionale costringeva le banche italiane a ridurre i loro prestiti in Italia – lo studio sui finanziamenti delle banche europee dimostra che gli standard creditizi si sono contratti in Italia in misura molto simile a quanto accaduto altrove. Le banche hanno utilizzato le linee di liquidità della BCE e stanno vendendo con grande vigore titoli di debito al pubblico.

Una risposta innovativa ai problemi sul mercato interbancario...

Per rispondere alle difficoltà sul mercato interbancario (non garantito), la Banca d'Italia ha promosso un fondo di compensazione garantito dei prestiti interbancari. L'Istituto Centrale agisce da intermediario di mercato, monitorando la qualità della garanzia per offrire alle banche partecipanti una fiducia sufficiente a conservare liquidità in questo mercato anonimo. Le banche partecipanti accettano di avallare la garanzia vagliata dall'Istituto Centrale, ma esiste una passività residuale per la Banca d'Italia (in caso di insolvenza di un operatore e dell'emittente della garanzia). Le filiali di banche estere possono partecipare solo se i loro istituti centrali nazionali accettano una quota di questa passività residuale, un potenziale handicap per queste banche. Tuttavia, come utile strumento per superare i problemi sul normale mercato interbancario, la distorsione della concorrenza e il sussidio implicito che ne derivano paiono minimi, soprattutto in confronto ad altri provvedimenti a sostegno delle banche che sono stati adottati altrove.

... e un piano per la ricapitalizzazione delle banche

Le banche non hanno finora avuto bisogno di provvedimenti anticrisi, tuttavia con l'aggravarsi della recessione è probabile che necessitino di ulteriori capitali. Non esiste una soluzione perfetta a questo problema. In un sistema bancario che è stato, fino a un periodo relativamente recente, di proprietà prevalentemente pubblica, il ritorno a partecipazioni pubbliche suscita resistenze. Il fondo speciale istituito a febbraio con i provvedimenti anticrisi, era finalizzato a evitare iniezioni dirette di liquidità che potevano condurre a un effettivo controllo pubblico, anche se alcune delle condizioni di finanziamento equivalgono comunque a un indirizzo politico governativo. *I fondi speciali per i finanziamenti alle banche o le garanzie sui loro prestiti, non dovrebbero condizionare l'utilizzo dei fondi da parte delle banche; ogni tentativo di controllo in tal senso è in pratica irrealizzabile e nella migliore delle ipotesi, è destinato unicamente a stornare i fondi da una forma di finanziamento a un'altra.*

Misure a medio termine per promuovere un sistema finanziario efficace

Le autorità dovrebbero essere pronte a intervenire per tutelare il funzionamento del sistema finanziario qualora la recessione accentuasse i problemi delle banche. Sarà altresì importante continuare a intensificare la condivisione delle informazioni e il coordinamento a livello interno e con le autorità di regolamentazione delle controparti estere, sia per evitare arbitraggi indotti da regolamentazioni diverse che per monitorare rischi potenziali. Nel più lungo periodo, i poteri pubblici dovrebbero garantire una forte concorrenza nelle attività di deposito e impiego, con standard normativi prudenziali, al fine di promuovere una solida crescita di lungo termine. La revisione dei requisiti patrimoniali per ridurre la ciclicità rappresenta un utile orientamento da prendere in considerazione, insieme ad altri organi di controllo europei.

La riforma della regolamentazione può migliorare il quadro delle condizioni operative per le imprese

In Italia, malgrado le riforme adottate, la crescita è stata lenta, anche a causa di una regolamentazione ancora eccessiva o contorta, di una concorrenza scarsa in alcuni settori e di un settore pubblico in gran parte inefficiente. Occorre far fronte a tali problemi al fine di ripristinare la fiducia nell'economia italiana. Si sono compiuti passi avanti nel migliorare la regolamentazione, ma le misure adottate non si sono tradotte in una più elevata crescita della produttività. Parti del settore dei servizi continuano in larga misura a godere della protezione dalla concorrenza o sono ostacolati da un eccesso di norme, talvolta diverse a seconda della regione. Agli ostacoli incontrati dal settore privato, possono inoltre aggiungersi le inefficienze della pubblica amministrazione. Buona parte dell'analisi delle questioni contenute nel presente *Studio economico* si basa sul lavoro svolto nell'ambito dell'imminente *Esame della riforma della regolamentazione in Italia* dell'OCSE.

Perseguire la liberalizzazione del settore dei servizi e promuovere la concorrenza...

È importante che la politica di liberalizzazione, necessaria in molti settori del terziario e delle libere professioni non perda vigore, come evidenziato nell'Esame della Riforma della regolamentazione dell'OCSE. Nel caso dei servizi pubblici locali, per compiere un ulteriore passo avanti, sarà necessaria la completa separazione delle partecipazioni in capo ai fornitori di servizi, dagli interessi degli enti locali e dei loro rappresentanti. L'Autorità Garante della Concorrenza ha svolto una funzione importante al fine di rafforzare il libero mercato in Italia e di migliorare la legislazione stessa attraverso i suoi regolari rapporti su questioni importanti. Il Governo dovrebbe mantenere e rafforzare la regola fondamentale per cui il criterio chiave di valutazione delle politiche della concorrenza deve incentrarsi sull'interesse dei consumatori, non dei produttori, dei dipendenti o dello Stato.

... con il sostegno di un'amministrazione pubblica più efficiente

L'ambiente produttivo è influenzato non soltanto dalla struttura dei regolamenti e dal rispetto della concorrenza, ma anche dall'efficienza con la quale la pubblica amministrazione progetta, applica e fa rispettare le norme. I governi che si sono succeduti hanno tentato di far sì che l'amministrazione si concentrasse sui risultati e hanno conseguito alcuni successi quali, per esempio, la separazione parziale dell'Agenzia delle Entrate dall'amministrazione pubblica, che le ha consentito di perseguire una politica basata su obiettivi di risultati in termini di rendimento. Tale approccio fa parte del "piano industriale" del governo per l'amministrazione pubblica. *È necessario portare avanti la riforma della pubblica amministrazione volta a concentrare maggiormente l'attenzione sui provvedimenti per migliorare i risultati in termini di produttività. È importante adottare tali misure di trasparenza, oltremodo utili, ma insufficienti, quali la pubblicazione degli stipendi e altri benefici degli alti funzionari al fine di aggiungere strumenti operativi che focalizzino l'attenzione sui risultati anziché sulle procedure a ogni livello dell'amministrazione.* Un esempio importante di settore che richiede un miglioramento dell'efficienza è quello dell'amministrazione della giustizia civile, i cui tempi sono fra i più lunghi rispetto all'insieme dei Paesi OCSE. Le riforme si sono tendenzialmente concentrate sulle norme procedurali, trascurando questioni, quali la struttura dei compensi e la gestione delle carriere, che in pratica disincentivano la semplificazione della documentazione e una evasione più rapida delle pratiche.

Rafforzare l'utilizzo dei meccanismi di controllo nel settore pubblico

Molte di queste questioni sono state ampiamente documentate nell'Esame della spesa pubblica, di cui è stata pubblicata una prima serie nel giugno 2008. *È necessario approfondire questo Esame della spesa pubblica, sia per estenderlo ad altre aree di intervento, sia al fine di applicare alcune delle riforme fondamentali consigliate in materia di incentivi.* Al momento questo lavoro ha deviato la sua attenzione verso questioni specifiche di gestione del bilancio e problemi di informazione; benché importanti, tali aspetti non dovrebbero impedire di proseguire ulteriormente l'analisi di questioni sostanziali. Altri meccanismi di controllo, per esempio la Valutazione dell'impatto degli interventi normativi o l'analisi di costi e

benefici per progetti infrastrutturali, sono parimenti sotto-utilizzati in Italia e andrebbero rafforzati. Nel contesto dell'attuale crisi, si potrebbero utilmente anticipare alcune spese per infrastrutture. Tuttavia, alla luce della reputazione di cattiva amministrazione, si dovrebbero porre in essere rigidi criteri di controllo e di analisi di costi e benefici.

I progetti di federalismo fiscale potrebbero essere difficili da perseguire

L'anno scorso, come già previsto nel 2001, è stato introdotto un disegno di legge per estendere la responsabilità di ulteriori spese ed entrate alle Regioni. Tuttavia, l'introduzione di tale riforma generale dei meccanismi di federalismo fiscale nel periodo attuale potrebbe risultare difficoltosa ed è importante garantire un solido consenso a livello politico e regionale. Detto ciò, i principi di fondo della legge sul federalismo fiscale, in particolare il finanziamento della spesa essenziale attraverso le entrate centrali sulla base di un costo standard e di un meccanismo trasparente di ripartizione delle entrate basato sull'IVA e sulla capacità contributiva, sono validi. La spesa "essenziale" deve essere definita con estrema cura in armonia con gli obiettivi delle politiche a livello nazionale e deve mantenersi stabile nel tempo.

Come dimostra l'esempio sull'istruzione, la discussione sul significato di "costo standard" in un Paese caratterizzato da specificità regionali così diverse fra loro, non è semplice. Il proposito di un'attuazione graduale dovrebbe contribuire a ridurre le difficoltà inerenti all'adeguamento al nuovo sistema. *Anche la stabilità, insieme alla trasparenza, è importante per il meccanismo di ripartizione delle entrate. Una nuova imposta locale, basata in parte sul valore delle proprietà immobiliari, sarebbe fortemente auspicabile in termini di federalismo fiscale.*

L'istruzione obbligatoria è meno efficace rispetto alla maggior parte degli altri Paesi, ma scarseggiano informazioni affidabili sui risultati

La formazione della scuola dell'obbligo produce in Italia scarsi risultati a livello di scuola secondaria, nonostante un livello di spesa relativamente elevato, benché i raffronti internazionali tra gli alunni dell'istruzione primaria evidenzino spesso un risultato migliore in Italia. In base ai risultati del PISA (*Programme for International Student Assessment*), il programma di valutazione internazionale degli studenti promosso dall'OCSE, emergono inoltre importanti differenze nei risultati conseguiti all'interno delle diverse regioni, che potrebbero essere il riflesso delle condizioni socioeconomiche anziché di differenze regionali in termini di efficienza scolastica. Questa differenza di risultati a livello regionale non è evidenziata dalla maggior parte delle valutazioni nazionali sui risultati delle scuole o degli studenti, in particolare dagli esami al termine del ciclo della scuola secondaria inferiore e superiore. O gli esami nazionali valutano aspetti diversi nel rendimento rispetto al PISA oppure il sistema di valutazione nazionale non viene applicato in modo uniforme. L'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema d'Istruzione, l'INVALSI, è stato istituito per superare questa carenza informativa ma, nei suoi primi anni di attività, non è riuscito a definire un sistema affidabile di verifica che fosse sostenuto e condiviso dagli insegnanti. L'INVALSI deve essere rafforzato, in termini di risorse sia finanziarie che umane, al fine di fornire dati indipendenti e raffrontabili a livello nazionale sul rendimento degli studenti e delle scuole, oltreché un sostegno specifico ai dirigenti scolastici affinché

comprendano come migliorare. *Parallelamente, è necessario un sistema nazionale uniforme di verifica dei risultati formativi conseguiti dagli studenti nelle tappe fondamentali della loro carriera scolastica. In entrambi i casi, sarà necessario garantire che i risultati ottenuti nelle singole scuole siano pienamente confrontabili con quelli di altre zone del Paese. Ciò richiederà forti controlli esterni sulla gestione e sulla valutazione degli esiti degli esami.*

Le valutazioni di INVALSI sono al momento programmate solo per un campione di allievi in ogni scuola. Non sussiste tuttavia per la scuola alcun obbligo legale di partecipazione alla valutazione e, pertanto, il loro coinvolgimento avviene su basi volontarie. Benché sia importante evitare l'eccesso di valutazioni, *le valutazioni standardizzate di INVALSI sarebbero probabilmente più utili se fossero eseguite in tutte le scuole, magari in classi di grado inferiore a quello attualmente previsto. A tal fine sarebbe necessaria una legge che rendesse obbligatoria la partecipazione alla valutazione in ogni singolo istituto scolastico. Informazioni complete sui risultati delle valutazioni INVALSI, oltreché sugli esami nazionali, dovrebbero essere a disposizione delle scuole e dei singoli insegnanti per ampliare la recente esperienza dell'INVALSI nella divulgazione di informazioni tratte dagli esami nazionali al termine del ciclo di istruzione secondaria inferiore.*

Per migliorare gli standard, serve responsabilizzazione...

In parallelo con la carenza di informazioni obiettive sugli standard, manca la responsabilizzazione a molti livelli e si presta poca attenzione ai risultati. Nonostante i programmi nazionali definiscano i contenuti dell'insegnamento nelle scuole, non esiste un sistema di riconoscimento/disincentivo per gli insegnanti o alle scuole legato al grado di successo nel conseguimento degli obiettivi. Il sistema attuale è alquanto centralizzato e consente una autonomia molto limitata agli istituti scolastici, ma poco si fa anche a livello centrale per migliorare i risultati nelle scuole scadenti. In particolare, il reclutamento degli insegnanti e la loro assegnazione alle scuole avvengono su basi centralizzate e spesso in modo scollegato dalle esigenze scolastiche o dalle competenze degli insegnanti. Gli stessi dirigenti scolastici non rivestono alcun ruolo formale nelle decisioni sulle assunzioni nei propri istituti. In base ai programmi di sviluppo del federalismo fiscale, ancora da definire, si prevede di aumentare la responsabilità nella gestione dell'istruzione a livello regionale.

...concentrando gli incentivi sui risultati...

La disponibilità di informazioni sui risultati a livello scolastico dovrebbe in sé generare un loro miglioramento, perché è probabile che gli stessi insegnanti e dirigenti scrupolosi siano motivati ad apportare miglioramenti. Tuttavia, nel sistema attuale, in cui gli insegnanti possono fare molto poco e senza conseguenze sulla loro carriera, *oltre a una maggiore informazione bisognerebbe intervenire attraverso una maggiore responsabilizzazione in merito ai risultati conseguiti. Responsabilizzazione significa garantire che chi decide risponda anche degli effetti prodotti dalle sue decisioni. I dirigenti scolastici potrebbero per esempio essere responsabili del reclutamento ma al tempo stesso l'avanzamento della loro carriera potrebbe essere collegata ai risultati dell'istituto scolastico. La pubblicazione di risultati aggregati sulle scuole, a condizione che siano presentati sotto forma di "valore aggiunto" (corretti al fine di tener conto di fattori esterni alla scuola che possono influire*

sull'apprendimento degli studenti) e che siano comprensibili dal pubblico più vasto, può inoltre costituire una forma legittima di responsabilizzazione per le famiglie. *A prescindere dall'effettiva pubblicazione dei risultati, le informazioni fornite andrebbero utilizzate per identificare le scuole più scadenti, affinché si possano istituire, in merito, programmi specifici; la predisposizione di tali interventi destinati alle scuole carenti andrebbe effettuata indipendentemente dal grado di autonomia locale o scolastica che sarà infine scelto.* Ciò non solo per aumentare il grado di equità del sistema, ma anche perché un maggiore rendimento nelle scuole peggiori può anche rappresentare uno dei modi migliori per accrescere il risultato del sistema nel suo complesso.

...e sull'efficacia della formazione e del reclutamento

Il sistema di formazione, reclutamento e assegnazione degli insegnanti agli istituti scolastici andrebbe riformato per tenere maggiormente conto delle competenze pedagogiche e delle esigenze delle singole strutture scolastiche. In linea di principio, il disegno di legge in Parlamento per la riforma della preparazione iniziale e della carriera degli insegnanti rappresenta un buon punto di partenza, specialmente per l'enfasi che pone sulle competenze pedagogiche e sulla pratica di insegnamento, ma il suo iter di approvazione è lento. Resta da vedere se apporterà un miglioramento rispetto all'ormai abbandonato sistema degli istituti per la formazione specialistica degli insegnanti istituito alcuni anni fa. *Il nuovo sistema di formazione dovrebbe rispondere a un metodo di reclutamento fondato sulle esigenze scolastiche e tener conto delle competenze e dei risultati conseguiti dagli insegnanti, anziché della loro anzianità di servizio. Bisognerebbe perseguire progetti di arricchimento dei percorsi professionali degli insegnanti, diretti tuttavia ad aumentare la loro responsabilizzazione, con criteri di avanzamento basati sulle competenze e sui risultati raggiunti. Sarebbe auspicabile utilizzare il nuovo sistema di formazione per introdurre una ricertificazione su basi volontarie, legata all'avanzamento di carriera, per gli insegnanti esistenti.*

Si potrebbero ridurre la segregazione sociale e le sue conseguenze

L'incidenza dell'ambiente sociale sui risultati degli studenti all'interno delle singole scuole è inferiore rispetto alla media dei Paesi OCSE. Tuttavia, a causa di una segregazione sociale dovuta a scelte familiari tra diversi tipi di scuola secondaria superiore, i risultati variano considerevolmente a seconda dell'istituto scolastico. I figli di genitori di condizione socioeconomica modesta sono orientati in modo sproporzionato verso scuole ad orientamento professionale, che sono anche le scuole che generalmente registrano risultati scarsi secondo gli standard di valutazione del PISA. Una analisi dei risultati PISA mostra che i sistemi che orientano troppo precocemente gli studenti verso un indirizzo di studio professionale o non professionale, tendono a conseguire risultati complessivamente scarsi. *Tale situazione potrebbe essere migliorata in Italia, esigendo una maggiore uniformità almeno nei primi due (dei cinque) anni di scuola secondaria superiore, in particolare al fine di aumentare l'importanza della cultura generale nelle scuole a orientamento professionale. In tutte le scuole è necessario aumentare il grado di attenzione rivolta agli studenti più deboli, come anche l'offerta di istruzione primaria e di assistenza ai gruppi socialmente sfavoriti.*

*I tagli alla spesa possono aumentare l'efficienza,
ma devono essere pianificati con cura*

L'analisi dell'OCSE concorda con le conclusioni evidenziate nel Quaderno Bianco del precedente governo e con quelle dell'attuale governo in merito alla possibilità di perseguire risultati ugualmente positivi con un numero inferiore di insegnanti. Ciò non significa tuttavia, all'atto pratico, che si possano adottare rapidi tagli alla spesa e al numero di insegnanti senza un impatto negativo sui risultati. Il governo ha giustamente iniziato a tagliare il numero di insegnanti in eccesso partendo dalla scuola primaria, dove il rapporto fra studenti e insegnanti è straordinariamente basso. Anche a questo livello, tuttavia, e certamente nella scuola secondaria, i provvedimenti di taglio alla spesa dovrebbero andare di pari passo con meccanismi di incentivazione dei risultati.

Capitolo 1

L'impatto della crisi e i potenziali incentivi fiscali

L'Italia sta affrontando, insieme al resto dell'OCSE, una recessione profonda e forse prolungata. Un decennio di bassa crescita produttiva e graduale deterioramento della concorrenza hanno fatto sì che la crisi finanziaria colpisse un'economia indebolita. Fortunatamente, il settore bancario in sé ha finora evitato il rischio di insolvenza che ha paralizzato le banche in alcuni Paesi, ma ciò non ha protetto l'economia dalla stretta creditizia. L'incapacità dei governi succedutisi nel passato a intraprendere azioni efficaci volte a ridurre il debito pubblico ha riservato al governo uno spazio di manovra ridotto in materia di politica fiscale, se non lasciare operare gli stabilizzatori automatici il meglio possibile.

L'Italia sta patendo una grave recessione economica, iniziata prima che altrove, ma che si è ora acuita a seguito della contrazione generalizzata e del crollo del commercio internazionale. Le speranze iniziali che il mancato coinvolgimento dell'Italia in fattori chiave alla base del boom di alcuni Paesi negli ultimi anni avrebbe significato per l'economia italiana un'analoga protezione dalla recessione, si sono ora definitivamente infrante. La Banca Centrale Europea ha intrapreso azioni, anche di carattere non convenzionale, a supporto della domanda, mentre molti Paesi hanno adottato provvedimenti fiscali in aggiunta ad altre misure, al fine di rafforzare il sistema bancario. L'Italia è uno dei pochi grandi paesi a non aver, ad oggi, adottato politiche fiscali che aumentino il deficit di bilancio; ha invece redistribuito risorse senza aggravare il bilancio. La sua storia remota di accumulo di debito pubblico, in parte finanziato dalla svalutazione del cambio, e la sua storia più recente di occasioni perse per sfruttare adeguatamente circostanze più favorevoli al fine di ridurre il livello del debito, hanno lasciato l'Italia con uno spazio di manovra ridotto.

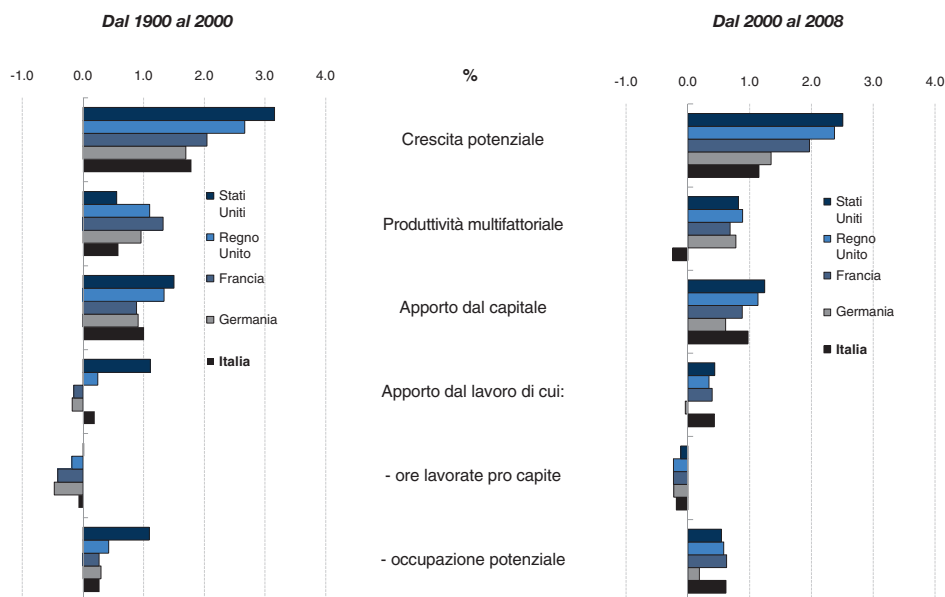
Questo capitolo descrive a grandi linee come la recessione ha colpito l'Italia e la sua possibile evoluzione nel breve periodo. Analizza inoltre la situazione dei conti pubblici e il raggio d'azione di eventuali politiche fiscali di tipo discrezionale. Il Capitolo 2 esamina la situazione del sistema finanziario, mentre i capitoli successivi affrontano le questioni a più lungo termine: la riforma della regolamentazione e l'efficienza del settore pubblico (Capitolo 3) e l'istruzione (Capitolo 4).

L'impatto della crisi sull'Italia


La crescita del PIL italiano è da lungo tempo modesta, sia in termini potenziali che reali. Lo scarto in termini di crescita della produttività, iniziato già negli anni Novanta, si è poi ulteriormente ampliato ed è stato controbilanciato solo in parte da alcuni miglioramenti dell'offerta di lavoro (Figura 1.1). I precedenti *Studi economici* hanno espresso molte raccomandazioni in materia di riforme dell'offerta. Si sono compiuti diversi passi in avanti, per esempio negli indicatori di riforma del mercato dei prodotti, e il Capitolo 3 affronta molte delle questioni. L'Allegato 1.A1 sintetizza le recenti risposte politiche in alcune delle aree interessate; si è infatti prodotta in merito una quantità rilevante di leggi, anche se in alcuni casi la loro entrata in vigore è subordinata all'emissione di decreti e regolamenti applicativi. È importante che le autorità portino avanti l'implementazione di tutte queste riforme.

La redditività è stata bassa, alcune attività economiche si sono trasferite all'estero.

La bassa crescita è stata accompagnata in Italia da un deciso incremento dei costi del lavoro rispetto ai prezzi (dal 2000, il costo unitario del lavoro è aumentato del 6% in più rispetto al deflatore del PIL), con conseguente marcata perdita di redditività complessiva. A ciò si è associata la tendenza, per un numero crescente di imprese italiane, così come per quelle di molti Paesi europei occidentali, a trasferire una parte o la totalità della loro produzione in Paesi dell'Europa orientale, come la Romania. Si tratta di un complemento

Figura 1.1. **Scomposizione della crescita potenziale: un confronto internazionale**

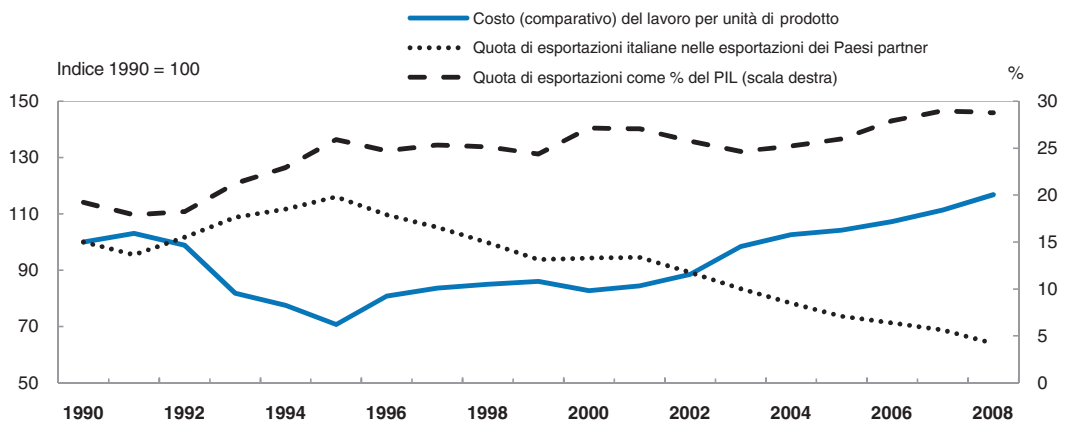
Fonte: OECD Economic Outlook n. 85

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638506518714>

interessante al fenomeno dei rumeni che si trasferiscono in Italia per lavoro, molti dei quali destinati a lavorare prevalentemente in imprese di medie o piccole dimensioni nell'Italia settentrionale. Questo flusso di investimenti aziendali all'estero ha indubbiamente incoraggiato anche gli investimenti effettuati dalle banche italiane nelle filiali operanti in quegli stessi Paesi.

La competitività è stata scarsa, malgrado l'economia rimanga orientata alle esportazioni

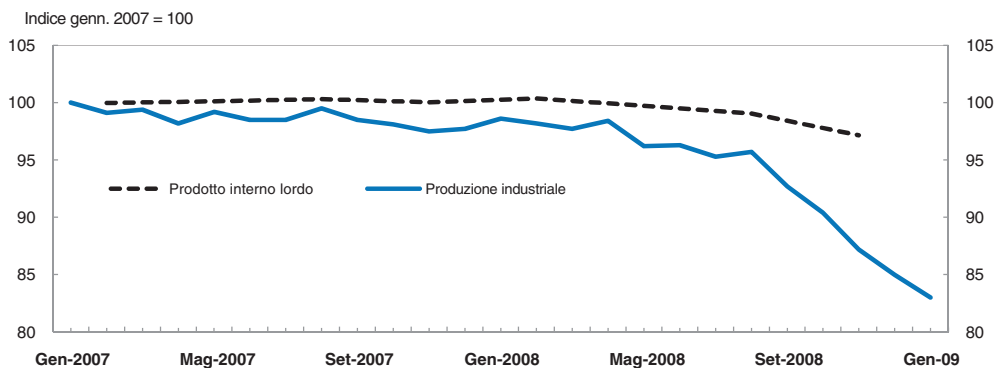
Anche l'esposizione internazionale dell'economia attraverso il commercio rappresenta un fattore importante. La bassa crescita della produttività e la tendenza dei salari, sottolineata in precedenza, a correre più velocemente, si traducono in un risultato modesto, almeno basandosi sui semplici parametri del raffronto dei costi comparati del lavoro. Le esportazioni, misurate confrontando il volume delle esportazioni italiane con quello della domanda nei mercati delle esportazioni mondiali, sono diminuite in termini relativi (come in molti altri Paesi OCSE, a causa del rapido sviluppo di Paesi esportatori emergenti non membri dell'OCSE). Le misure di competitività basate sui prezzi tendono ad apparire peggiori di quelle basate sui costi, ma ciò è probabilmente il risultato di una tendenza dei produttori italiani a spostarsi sulle fasce alte del mercato e, conseguentemente, la quota di esportazioni sul PIL ha continuato a crescere. Inoltre, la quota italiana delle esportazioni OCSE ai prezzi correnti ha evidenziato maggior stabilità, pertanto la diagnosi non dev'essere necessariamente pessimista (Codogno, 2008). La bilancia commerciale si è mantenuta nel complesso relativamente vivace, senza deterioramenti preoccupanti negli ultimi anni, una volta escluso l'effetto dell'aumento dei prezzi per le importazioni di energia, dalle quali l'Italia è fortemente dipendente.

Figura 1.2. **La competitività italiana**

Fonte: OECD Economic Outlook n. 85

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638552641021>**La produzione industriale perde terreno dal 2007**

La produzione industriale ha iniziato a perdere terreno sin dal 2007. L'industria rappresenta il 21% del PIL e, insieme all'edilizia (un ulteriore 6% del PIL), sembra aver guidato l'economia verso la fase di rallentamento e recessione (Figura 1.3). La domanda interna e quella estera hanno registrato entrambe e contemporaneamente una brusca frenata, quindi la stretta creditizia interna e il calo della domanda estera sembrano aver agito più o meno simultaneamente. Anche i dati emergenti dagli studi ISAE mostrano che le valutazioni degli imprenditori industriali sui loro portafogli di ordinativi hanno iniziato a peggiorare improvvisamente nel maggio-giugno 2008. Ciò è avvenuto in modo quasi simultaneo tanto per gli ordini interni che per quelli esteri, anche se forse le previsioni di calo della domanda interna sono iniziate con uno o due mesi di anticipo rispetto alla domanda estera.

Figura 1.3. **La produzione industriale è scesa vertiginosamente**

Fonte: OECD Economic Outlook n. 85

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638572527056>**La disoccupazione è aumentata e i consumatori sono cauti**

Il mercato del lavoro ha impiegato molto tempo a reagire ma ora si sta indebolendo. Il numero di posizioni lavorative equivalente a tempo pieno ha continuato a crescere nel

terzo trimestre del 2008, con un modesto calo solo nel quarto trimestre nonostante la brusca caduta del PIL. È possibile prevedere un'accelerazione della contrazione nella prima parte di quest'anno; l'impiego dello strumento della cassa integrazione, alla quale possono fare ricorso le imprese nel breve termine, ha già iniziato ad intensificarsi in modo molto evidente a gennaio e febbraio, dopo aver raggiunto un anno prima il suo minimo storico. La disoccupazione era scesa in modo alquanto stabile per quasi 10 anni sino alla metà del 2007, grazie almeno in parte alle precedenti riforme del mercato del lavoro che hanno introdotto un significativo grado di flessibilità nei contratti a breve termine. Nel corso di questo periodo il mercato del lavoro era riuscito a far fronte all'aumento della forza lavoro, dovuto sia all'immigrazione che alla crescente partecipazione femminile. Questa tendenza pare ora tuttavia essersi invertita e, alla fine del 2008, la disoccupazione si collocava mezzo punto percentuale sopra il livello dell'anno precedente, mentre il PIL aveva perso il 3%.

È probabile che la crescente disoccupazione (e le aspettative di ulteriori incrementi) siano una delle ragioni del rallentamento dei consumi, nonostante un tasso di risparmio relativamente elevato e gli incrementi dei redditi reali, a seguito del calo dei prezzi energetici. Una delle possibili spiegazioni dell'elevato tasso di risparmio dell'Italia¹ è l'innata prudenza delle famiglie italiane. Ciò potrebbe costituire in parte una reazione alle abitudini meno parsimoniose del settore pubblico, ma anche dipendere dal fatto che la spesa sociale è piuttosto alta ma sproporzionata a favore delle pensioni di anzianità. I sussidi di disoccupazione sono ragionevolmente generosi per gli aventi diritto. Tuttavia, le prestazioni in caso di disoccupazione non offrono una copertura permanente a molti lavoratori operanti nel settore privato dei servizi e a quasi tutti i lavoratori assunti con contratti a breve termine. È in questi settori e in queste tipologie di contratti che l'aumento della disoccupazione è stato maggiormente evidente negli ultimi anni.

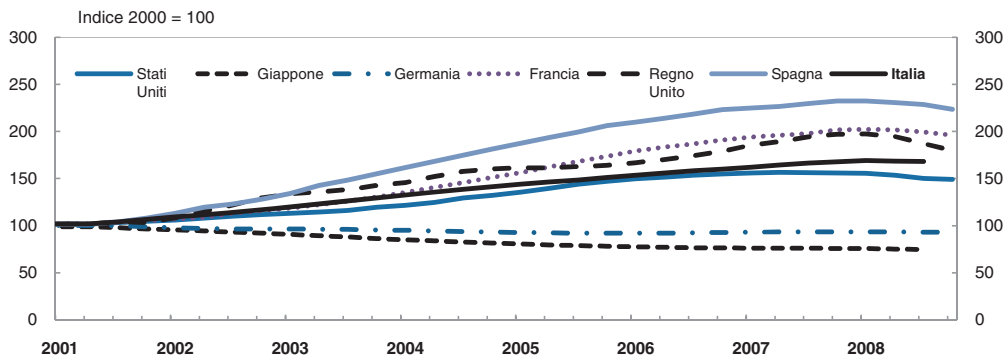
L'aumento della disoccupazione e le prospettive di un suo costante incremento in futuro hanno probabilmente depresso la spesa per consumi in molte famiglie potenzialmente vulnerabili. Una parte del pacchetto anticrisi del febbraio 2009 ha adottato misure al riguardo, introducendo un sussidio di disoccupazione di 90 giorni per i lavoratori licenziati non coperti da tutele sociali, un pagamento una tantum sperimentale destinato ad alcune categorie di lavoratori autonomi rimasti senza occupazione e un ampliamento della copertura assistenziale destinata alle piccole e medie imprese in settori ulteriori, con la partecipazione delle parti sociali, come nei programmi già esistenti. Tali misure possono essere d'aiuto, benché siano alquanto specifiche e servono a sottolineare la natura solo parziale delle tutele in essere, inusuale per un Paese europeo.

Il boom edilizio ha prodotto effetti minori che altrove e le famiglie presentano un livello di indebitamento relativamente contenuto


Il boom del mercato immobiliare ha costituito in molti Paesi un fattore importante durante la fase di congiuntura alta e l'esplosione di questa bolla è stata una delle fonti primarie della crisi finanziaria. In Italia il suo ruolo è stato molto più marginale; la ricerca econometrica evidenzia un impatto contenuto della ricchezza immobiliare sulla spesa per consumi. I prezzi delle abitazioni sono effettivamente cresciuti fortemente nel corso del decennio, ma il tasso di incremento aveva già raggiunto il picco nel 2003; i prezzi hanno continuato a crescere in termini nominali per buona parte del 2008 ma, in termini

reali, iniziavano probabilmente ad arretrare leggermente (Figura 1.4). I limiti imposti al rapporto massimo fra l'ammontare del mutuo ipotecario e il valore dell'immobile potrebbero aver contribuito a contenere la domanda. Mentre le morosità nei mutui per l'acquisto di abitazioni si sono mantenute a livelli bassi e stabili per tutto il 2008,² la percentuale in sofferenza dei finanziamenti alle imprese è cresciuta nel corso dell'anno. Oltre ad accendere un numero relativamente minore di mutui rispetto a molti altri paesi, le famiglie italiane sono gravate da meno debiti. È questo un altro fattore che ha spinto a sperare in una contrazione più morbida per l'Italia: da un lato, la stretta creditizia avrebbe prodotto effetti minori sui consumi perché buona parte di essi non sono il frutto di prestiti e, dall'altro, le banche non avrebbero patito le insolvenze sui crediti al consumo alla luce degli impegni contenuti delle famiglie. Sinora, l'ultima premessa sembra reggere (vedi Capitolo 2), ma i consumi sono comunque scesi fortemente, nonostante un'accelerazione degli introiti nel 2008 a seguito del rinnovo di una serie di accordi salariali nazionali.

Figura 1.4. **Prezzi delle abitazioni, Paesi selezionati**



Fonte: Varie fonti nazionali, vedi Tabella A.1 in Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord e C. André (2006), "Recent house price developments: the role of fundamentals", Temi di discussione del Dipartimento di Scienze economiche dell'OCSE, N. 475.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638621237466>

Si è ritenuto che le banche fossero in una posizione relativamente buona

Durante lo sviluppo della crisi finanziaria a cavallo tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, i banchieri e le autorità italiane si affrettarono a sostenere la relativamente bassa esposizione diretta delle banche nazionali verso quella tipologia di prestiti che registrava un rapido deterioramento a seguito della pesante sottovalutazione dei rischi intrinseci. Le banche italiane erano maggiormente concentrate sulle attività "tradizionali", fondate su "rapporti diretti" che rendevano quel genere di errori molto meno probabile. A posteriori possiamo confermare che gli istituti di credito italiani sono stati effettivamente meno coinvolti in linea diretta, e non hanno patito svalutazioni catastrofiche a causa di finanziamenti *subprime* o di investimenti in strumenti derivati, ma non ne sono usciti del tutto incolumi. Sinora, tuttavia, ciò non ha costituito una protezione per l'economia reale.

Il Capitolo 2 analizza in maggior dettaglio la situazione delle banche. Il ruolo che esse hanno svolto durante la recessione pare legato al fatto che, sebbene avessero adottato una politica di cautela nei finanziamenti, il portafoglio a basso profilo di rischio rifletteva perfettamente a loro bassa capitalizzazione complessiva. E, nonostante beneficiassero di alcuni vantaggi in termini di finanziamenti alla luce del loro rapporto relativamente

elevato fra depositi stabili al dettaglio e finanziamenti complessivi, esse erano comunque ben integrate nei mercati dei capitali internazionali. Malgrado alcune resistenze storiche all'interessamento straniero nel settore bancario e la mancanza della presenza importante di qualsivoglia banca a capitale estero, la quota di capitale in mani estere nel settore bancario si colloca ora leggermente sopra la media dei principali Paesi nell'area dell'euro (vedi Tabella 2.1). Così, quando il credito ha iniziato a contrarsi in altri paesi, l'accresciuta sensibilità al rischio complessivo e alle difficoltà nel mercato interbancario sembrano aver costretto le banche italiane a ridurre le condizioni di finanziamenti più o meno parallelamente ad altri Paesi. Il declino della produzione industriale è perciò iniziato insieme alla stretta creditizia, alla fine del 2007, e ha registrato un'impennata parallelamente all'intensificarsi della crisi e del rallentamento nel commercio mondiale nel settembre 2008.

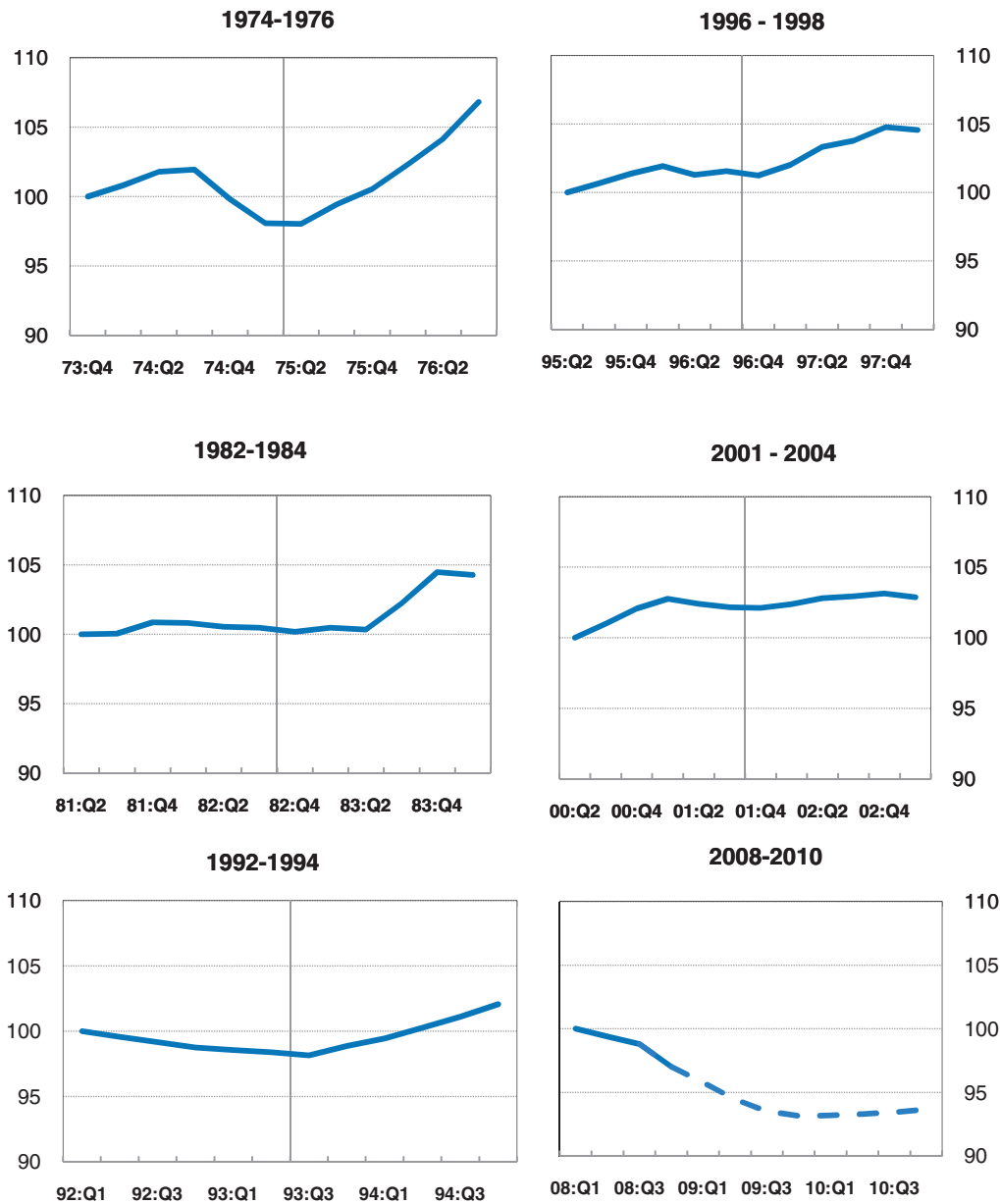
Nel complesso, la combinazione di un'economia relativamente dipendente dal commercio, con alcuni settori divenuti sempre meno competitivi, la dimensione di alcune industrie sensibili al ciclo economico, come quella automobilistica e di altri beni d'investimento, nonché l'importanza dei finanziamenti per il comparto automobilistico³ sembrano, in particolare, aver operato di concerto per trasmettere, se non addirittura per amplificare, lo shock internazionale della domanda in Italia, simultaneamente alla stretta creditizia attuata dalle banche nel Paese. Anche se quasi tutti i settori industriali hanno registrato importanti cali produttivi, con un arretramento della produzione intorno al 12% nel 2008, la contrazione è stata particolarmente sentita dal comparto automobilistico dove, nello stesso periodo, la produzione ha lasciato sul terreno un quarto del suo valore. La produzione complessiva di beni di largo consumo è diminuita meno rispetto ad altri beni ma, all'interno di tale categoria, la produzione di beni di consumo durevoli è scesa in misura molto maggiore rispetto ai beni non durevoli poiché l'incertezza fra i consumatori, anche in assenza di forti limiti ai finanziamenti, ha fatto rimandare la spesa.

Previsioni


La contrazione che accomuna tutti i Paesi OCSE è molto marcata. In Italia, come nella maggior parte degli altri Paesi OCSE, è senza precedenti, eccezion fatta per il 1974-75 (Figura 1.5). Si prevede che il calo della produzione prosegua sino alla fine del 2009, con un ritorno molto lento a un risultato di segno positivo nel corso del 2010 (Tabella 1.1). Gli effetti restrittivi prodotti dalla turbolenza sui mercati finanziari paiono destinati a persistere, anche se la loro intensità dovrebbe ridursi nel corso dell'anno. Malgrado l'indebitamento relativamente contenuto delle famiglie, si prevede che esse manterranno per quest'anno, analogamente alle imprese, un atteggiamento prudentiale di spesa e che i mercati esteri non forniranno a breve alcun sostegno. La disoccupazione aumenterà in modo sostenuto durante il 2009 e potrebbe raggiungere il 10% entro la fine dell'anno, anche se permane una considerevole incertezza in merito agli effetti della crisi sul lavoro. Inoltre, la riduzione dell'attività economica comporterà un forte incremento del disavanzo di bilancio, in Italia e altrove.

Dopo una contrazione tanto marcata, e in presenza di uno scarto molto ampio fra produzione effettiva e potenziale, una volta che il funzionamento dei mercati finanziari tornerà alla normalità, la posizione relativamente buona del settore bancario domestico potrebbe consentire una forte ripresa dell'attività nel 2010. Tuttavia, l'attesa brusca impennata della disoccupazione, che continuerà probabilmente a crescere nel 2010, e i

Figura 1.5. Le recessioni italiane dal 1974
(1° trimestre di ciascun periodo= 100, PIL a prezzi costanti)



Fonte: OECD Economic Outlook n. 85

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638656203013>

timori per il livello del disavanzo di bilancio (benché l'incremento sia inferiore a quello di molti Paesi e, in una logica congiunturale, vi possano essere alcuni miglioramenti) incentiveranno ancora un atteggiamento prudentiale da parte sia dei consumatori che dei produttori e manterranno quindi, nel 2010, la crescita della domanda interna a livelli contenuti. Vi sarà una parziale ripresa nella domanda di esportazioni ma, alla luce dei risultati economici fiacchi anche in epoche migliori, una chiara inversione di marcia nella complessiva attività economica pare improbabile. Tutte le previsioni economiche presentano una certa variabilità, ma il loro grado di incertezza è naturalmente di portata

Tabella 1.1. **Domanda, produzione e prezzi**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|--|------|------|-------|------|
| | Prezzi correnti in miliardi di € | Variazioni percentuali, volume (prezzi del 2000) | | | | |
| Consumi delle famiglie ¹ | 844.0 | 1.3 | 1.2 | -0.9 | -2.4 | 0.0 |
| Spesa pubblica | 290.8 | 0.5 | 1.0 | 0.6 | 0.3 | 0.2 |
| Investimenti lordi in capitale fisso | 296.7 | 3.2 | 1.6 | -2.9 | -16.0 | 1.3 |
| Macchinari e attrezzature | 142.2 | 5.4 | 2.4 | -4.1 | -20.2 | 1.1 |
| Edilizia | 154.4 | 1.1 | 0.8 | -1.8 | -12.2 | 1.4 |
| Residenziale | 69.9 | 4.1 | 1.1 | -0.9 | -10.3 | 1.7 |
| Non residenziale | 84.5 | -1.3 | 0.6 | -2.7 | -13.9 | 1.2 |
| Domanda interna finale | 1 431.5 | 1.5 | 1.2 | -1.0 | -4.7 | 0.3 |
| Accumulazione di scorte ² | - 0.7 | 0.5 | 0.1 | -0.3 | -0.3 | 0.3 |
| Domanda interna complessiva | 1 430.7 | 2.0 | 1.3 | -1.3 | -4.9 | 0.5 |
| Esportazioni di beni e servizi | 371.4 | 6.5 | 4.0 | -3.9 | -21.5 | -0.7 |
| Importazioni di beni e servizi | 372.2 | 6.2 | 3.3 | -4.5 | -20.2 | -0.2 |
| Esportazioni nette ² | - 0.9 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | -0.2 | -0.1 |
| PIL ai prezzi di mercato | 1 429.9 | 2.1 | 1.5 | -1.0 | -5.3 | 0.4 |

Nota: La contabilità nazionale si basa su dati ufficiali concatenati. Ciò comporta una divergenza di identificazione fra i componenti della domanda reale ed il PIL. Per maggiori dettagli, consultare *OECD Economic Outlook Sources and Methods* (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>)

1. I consumi finali delle famiglie nel mercato interno.

2. Contributi alle variazioni del PIL reale (percentuale del PIL reale nell'anno precedente), importo effettivo nella prima colonna.

Fonte: Banca dati OECD Economic Outlook n. 85. Queste previsioni si basano su informazioni disponibili alla data del 19 maggio.

straordinaria. È una combinazione di incertezze sull'esito della crisi nel settore finanziario, sul suo impatto complessivo sull'economia mondiale e, infine, sulla reazione dell'economia italiana. L'impatto relativamente contenuto sul sistema finanziario italiano e lo stato di buona salute finanziaria del settore delle famiglie potrebbero portare ad una ripresa alquanto rapida dell'economia italiana, ma non si tratta di un dato sul quale poter fare affidamento. Queste previsioni pareggiano la possibilità di una ripresa più rapida rispetto a quella di ulteriori delusioni nel corso dell'anno.

A giustificare parzialmente la crescita debole registrata in passato è il lento progresso nelle riforme strutturali volte a migliorare il livello di concorrenza nel settore dei servizi e l'efficienza della pubblica amministrazione. Come evidenzia l'Allegato 1.A1, negli ultimi due anni è stata adottata una serie di misure volte a risolvere tali problemi, benché alcune di esse non rappresentino che progetti iniziali piuttosto che politiche pienamente attuate. Il Capitolo 3 analizza tali questioni di lungo periodo in maggior dettaglio. Nel più breve periodo, le uniche leve di intervento direttamente disponibili per un Paese appartenente ad un'unione monetaria riguardano la politica fiscale.

La politica di bilancio pubblico e la macroeconomia

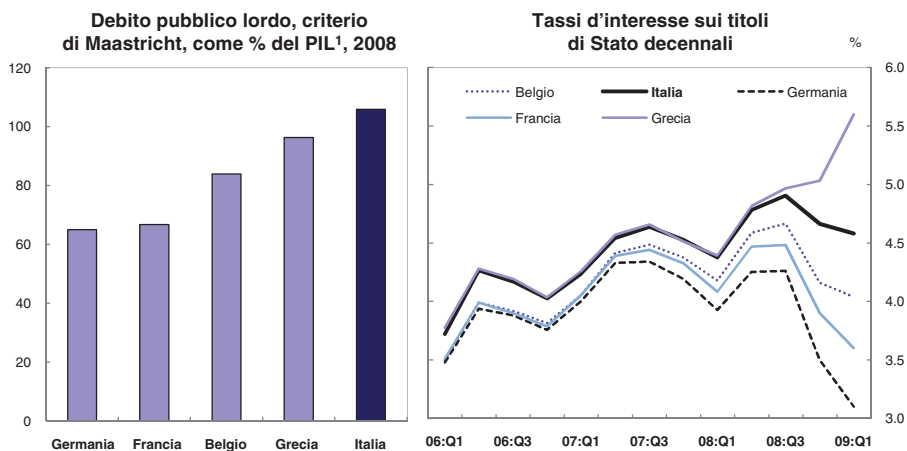
L'Italia si è fatta sfuggire precedenti occasioni per continuare a ridurre l'indebitamento

La situazione del bilancio dell'Italia all'inizio di questa recessione è inadeguata. Le autorità hanno compreso negli anni Novanta che l'indebitamento pubblico aveva raggiunto livelli eccessivamente elevati e lo hanno ridotto considerevolmente dopo il picco registrato nel 1994 al 120% circa del PIL (definizione di Maastricht). Dopo il 2000, il tasso di riduzione

del rapporto fra debito e PIL è diminuito. Il tasso è in realtà cresciuto nel 2005-06, prima che riprendesse a scendere. Com'è stato regolarmente documentato nei rapporti dell'OCSE, del FMI e di altri organismi, l'elevato avanzo primario che si è reso necessario per finanziare il pagamento dei più elevati oneri finanziari sul debito non si è tradotto nell'avanzo complessivo che sarebbe stato necessario per continuare a ridurre la montagna del debito.⁴ Il rischio a più lungo termine di un ulteriore deterioramento delle finanze pubbliche potrebbe essere meno forte che nella maggior parte degli altri Paesi europei. Sempreché la riforma pensionistica trovi piena applicazione e che altri ambiti del sistema assistenziale non crescano per compensarne gli effetti, le riduzioni programmate del tasso di sostituzione per le pensioni pubbliche fornirà un contributo importante al risanamento. Le stime della Commissione europea collocano l'Italia in una situazione migliore a tale riguardo, rispetto a Paesi come la Francia e la Germania (Commissione europea, 2008).

Cionondimeno, a breve termine, a causa della crisi, il debito è ora in crescita verso il 110% del PIL, anche sulla base di proiezioni relativamente prudenti; le previsioni correnti dell'OCSE lasciano intendere che si avvicinerà al 120% del PIL entro la fine del 2010. Con l'evolvere della crisi, i potenziali sottoscrittori del debito pubblico sembrano aver preso in considerazione tale situazione: il premio sul debito italiano è cresciuto considerevolmente, insieme a quello di altri Paesi con livelli di indebitamento importanti o in rapida crescita (Figura 1.6). Al contrario dell'Italia, il Belgio ha compiuto un deciso sforzo per ridurre il livello di indebitamento che si è tradotto in un minore differenziale nei tassi tra Belgio e Germania rispetto a quello tra Italia e Germania. Nell'ultimo decennio e anche oltre, l'Italia è riuscita ad allungare i termini della scadenza del debito così da dover rifinanziare ogni anno solo un sesto del suo totale.

Figura 1.6. **Debito pubblico e tassi d'interesse**



1. I dati belgi si riferiscono al 2007.

Fonte: Eurostat e OECD Economic Outlook.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638660105825>

Si può utilizzare la politica di bilancio per aumentare la domanda aggregata (delle famiglie)?

Il fatto che l'Italia si sia fatta sfuggire le occasioni precedenti per migliorare ulteriormente la sua posizione fiscale di bilancio non significa in sé che sia ora impossibile promuovere una politica fiscale a vantaggio della domanda aggregata. Esistono tuttavia legittimi dubbi sulle misure più utili all'uopo. Se finanziabile, la politica fiscale può espandere la domanda, benché le stime empiriche sulla portata del suo impatto siano in

qualche misura incerte. Essendo consapevoli che disavanzi pubblici più elevati significano ora maggiori imposte o minore spesa pubblica in un dato momento futuro, sia i consumatori che gli investitori possono tagliare le loro spese o risparmiare reddito grazie ai tagli fiscali di breve periodo per essere pronti al momento giusto. Una delle preoccupazioni è che tale effetto sarebbe maggiore in presenza di livelli di indebitamento già elevati, un rischio particolarmente sentito per l'Italia. D'altro canto, i limiti di credito a cui sono soggetti famiglie e imprese potrebbero essere più stringenti ora che non in periodi di normalità e pertanto, queste potrebbero utilizzare uno stimolo fiscale per mantenere lo stesso livello di consumi o investimenti. In generale, la letteratura non supporta il pessimismo sul moltiplicatore fiscale per la quasi totalità dei Paesi (Haugh e Turner, 2009). Una stima ragionevole potrebbe prevedere per l'Italia un moltiplicatore ragionevolmente elevato per politiche fiscali orientate alla spesa pubblica, soprattutto in infrastrutture, e a trasferimenti a favore delle famiglie.

In pratica, il Governo è stato molto prudente e ha evitato qualsiasi manovra di natura discrezionale che avrebbe determinato un incremento significativo del disavanzo. Questa linea di condotta è in larga parte il risultato di timori sul nervosismo del mercato che si riflette nello spread dei tassi d'interesse; l'impegno del governo a garantire la stabilità dei conti pubblici può infatti avere svolto un ruolo nelle riduzioni degli spread registrate a maggio.

Che cosa potrebbe succedere al costo dei finanziamenti?

Il costo nominale del debito italiano è cresciuto meno di quanto l'aumento del differenziale nei tassi d'interesse fra l'Italia e la Germania sembra suggerire, perché i tassi d'interesse tedeschi sono diminuiti notevolmente. Il quadro potrebbe essere diverso in termini reali, in quanto, almeno le prospettive a breve termine, registrano un calo dell'inflazione. Inoltre, anche se il differenziale è cresciuto notevolmente rispetto alla media degli ultimi dieci anni, in passato è stato molto più alto (prima che l'Italia aderisse all'Unione monetaria europea, quando il rischio principale del debito era costituito dal rischio di cambio). Ciò può far temere che una rivalutazione del rischio, che tenga conto del livello di indebitamento elevato dell'Italia, possa comportare la mancata riduzione del differenziale anche quando i mercati finanziari torneranno ad una situazione di normalità.

Secondo buona parte della letteratura econometrica sul legame fra tassi d'interesse a lungo termine, l'incremento marginale dovuto a ogni debito aggiuntivo eventualmente derivante dall'espansione fiscale sarebbe alquanto ridotto, ma non insignificante, nonostante gli spread possano essere influenzati dai relativi livelli di indebitamento. Chinn e Frankel (2005), per esempio, in uno studio comparativo fra diversi Paesi, stimano che un aumento del rapporto fra debito e PIL di un punto percentuale aumenti i tassi d'interesse a lungo periodo di 5-8 punti base. Oltre all'incertezza relativa alle previsioni econometriche sui singoli Paesi, l'impatto generale degli sviluppi italiani appare alquanto imprevedibile in un contesto nel quale i livelli di indebitamento di un certo numero di paesi cresceranno ad un ritmo anche superiore a quello italiano, pur partendo da livelli più contenuti.

Le autorità sono giustamente prudenti

Benché quanto appena evidenziato sull'impatto marginale dell'evoluzione del debito, possa apparire rassicurante, il punto di partenza è incerto. Per riprodurre la differenza di circa 50 punti percentuali nel rapporto debito/Pil fra Italia e Germania, una rivalutazione del rischio relativo in funzione dell'entità del debito implicherebbe secondo le stime più favorevoli di Chinn e Frankel (2005) e a parità di altre condizioni, uno spread sino a 250 punti

base – oltre 100 punti maggiore rispetto al livello di inizio 2009 – certamente al di là di qualsiasi stima ragionevole della possibilità di default. Non rifletterebbe inoltre la posizione relativamente favorevole dell'Italia dal punto di vista delle prospettive a più lungo termine, alla luce del fenomeno dell'invecchiamento citato in precedenza (Commissione europea, 2008).

Tuttavia, nelle fasi di nervosismo dei mercati non si può fare affidamento sulla loro "ragionevolezza". Il loro comportamento tenderà a seguire le aspettative sui futuri sviluppi dei disavanzi pubblici, sia in Italia che altrove; da ciò può derivare un andamento che, se osservato unicamente in termini di livello corrente del disavanzo, può apparire decisamente non lineare. Il caso dell'Irlanda può fungere da esempio al riguardo. In presenza di effetti non lineari⁵ e tenendo conto che anche nel marzo 2009 gli spread potrebbero non scontare il probabile deterioramento del disavanzo di bilancio previsto dalle attuali proiezioni dell'OCSE, piccoli errori nei calcoli potrebbero comportare conseguenze rilevanti per la gestione del debito.

La conclusione generale dev'essere che il debito italiano è semplicemente troppo elevato affinché il governo sia in grado di fare di più. Ciò che le autorità hanno forse temuto maggiormente, quando l'ansia dei mercati finanziari ha toccato il suo picco alla fine del 2008, non è stato un aumento dei tassi d'interesse ma un'incapacità – anche momentanea – di vendere titoli di debito a qualsivoglia prezzo. In tempi di normalità, si tratterebbe di una paura non realistica. Tuttavia, il mercato interbancario, solitamente caratterizzato da una forte liquidità, è effettivamente andato incontro ad un blocco, e non sarebbe stato saggio ignorare tale possibilità, anche se di fatto le aste del debito pubblico hanno sinora continuato a riscuotere successo; la metà circa dei titoli pubblici italiani è infatti in mani estere, forse maggiormente sensibili, rispetto agli investitori nazionali, a qualsiasi accenno di mancanza di intervento economico. Nel 2009 scadranno 300 miliardi di € del debito pubblico italiano e un importo simile è previsto per il 2010, di cui poco più della metà è a medio-lungo termine. Il disavanzo di bilancio richiederà finanziamenti aggiuntivi per oltre 80 miliardi di €. ⁶

I provvedimenti anticrisi italiani presentano una portata limitata ma sono ben accetti

Nonostante il loro spazio di manovra ridotto, le autorità hanno introdotto una serie di misure anticrisi con due pacchetti, il primo a novembre e il secondo a febbraio. Il governo intende altresì rafforzare il sostegno a un fondo di garanzia già esistente per i finanziamenti alle PMI. Per quanto concerne la spesa pubblica, in generale è stata apportata una serie di correzioni ai programmi in essere, con la compensazione della spesa aggiuntiva attraverso riduzioni in altri settori (Riquadro 1.1). In gran parte, la spesa si è spostata in qualche misura verso i soggetti maggiormente vulnerabili, aumentando forse l'effetto espansivo della spesa pubblica, ma in misura trascurabile sulla domanda aggregata complessiva.

I provvedimenti di maggior sostegno ai nuovi disoccupati sono ben accetti, almeno per ragioni sociali, ed evidenziano alcune debolezze del sistema assistenziale italiano. I trasferimenti sociali pesano in modo considerevole sul bilancio pubblico complessivo, ma sono attualmente costituiti in larga parte dalla spesa pensionistica. Il sostegno alla disoccupazione viene offerto soprattutto attraverso il sistema della cassa integrazione in larga misura finanziata dai datori di lavoro e lungi dal garantire una copertura totale. Nel 2008 e all'inizio del 2009, il Governo ha adottato diverse misure temporanee per offrire alcune garanzie reddituali ai lavoratori verosimilmente più esposti alla recessione,

Riquadro 1.1. **Misure di spesa nel pacchetto anticrisi**

Sono stati presentati due pacchetti, il primo annunciato nel novembre 2008 e definito nel gennaio 2009 e il secondo annunciato nel febbraio 2009.

Questi pacchetti hanno due caratteristiche principali: i loro singoli elementi costitutivi hanno un peso limitato in termini macroeconomici e sono progettati per essere fiscalmente neutri, nel loro complesso, attraverso la compensazione, rispettivamente, di incrementi della spesa o riduzioni delle imposte in singole aree con tagli della spesa o aumenti delle entrate in altri settori.

I principali aumenti della spesa sono:

- Maggior sostegno ai redditi delle famiglie di fascia bassa, attraverso un “assegno familiare”.
- L'estensione dei sussidi di disoccupazione e dei pagamenti per inattività temporanea a lavoratori con contratti a breve termine in alcuni settori.
- L'accelerazione di alcuni progetti infrastrutturali, in particolare la costruzione di edifici scolastici e strutture penitenziarie, infrastrutture ambientali, musei e infrastrutture archeologiche.
- Incentivi all'acquisto di auto a basse emissioni.
- Aumento della spesa ferroviaria operativa e infrastrutturale, a condizione che i nuovi contratti di gestione siano maggiormente improntati alla razionalizzazione e all'efficienza.

Le riduzioni delle entrate riguardano:

- Il congelamento dei prezzi dei servizi forniti da operatori pubblici.
- Un tetto al tasso di interesse sui mutui a tasso variabile (il governo si farà carico della differenza dovuta ai soggetti eroganti).
- Incentivi fiscali per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici.
- Prolungamento dell'esenzione fiscale parziale per gli aumenti dei salari basati sulla produttività.
- Detraibilità parziale dell'IRAP (l'imposta regionale sulle attività produttive) dall'imposta sui redditi delle persone e delle società.
- Riduzione degli acconti fiscali a carico di società per azioni.

Le riduzioni di spesa includono:

- Riduzione della spesa per la formazione e per provvedimenti occupazionali.
- Riduzione della spesa per politiche regionali.

Gli aumenti delle entrate includono:

- Armonizzare maggiormente la contabilità fiscale con la contabilità aziendale, su basi volontarie.
- Migliorare le verifiche sulle dichiarazioni fiscali.
- Aumentare la riscossione delle imposte

attraverso l'aumento delle risorse per sussidi di disoccupazione, aggiuntivi rispetto a quelli previsti su basi permanenti dalla legislazione vigente (cosiddetti “ammortizzatori in deroga”). Tali provvedimenti dovrebbero altresì rafforzare gli stabilizzatori automatici in ambito macroeconomico. L'effetto macroeconomico sarà contenuto, poiché la copertura interesserà un numero relativamente limitato di lavoratori.⁷

Federalismo fiscale

Nel 2008 è stato pubblicato un disegno di legge volto a sviluppare ulteriormente il federalismo fiscale che è stato approvato nell'aprile 2009, dopo una lunga discussione e alcune modifiche. Nel 2001 si è intervenuto a livello costituzionale con modifiche di ampia portata volte a delegare la responsabilità di spesa a livello regionale in una serie di aree di intervento, ma il trasferimento dei corrispondenti poteri di riscossione delle imposte non è stato mai portato a compimento, benché previsto dalla Costituzione riformata.

La legge delinea un piano abbastanza chiaro sulle modalità di destinazione delle entrate fiscali ai vari livelli della pubblica amministrazione e include la bozza di un sistema di perequazione delle entrate. Laddove la responsabilità di spesa viene delegata per programmi soggetti a definizione nazionale degli obiettivi, soprattutto al fine di garantire i diritti civili e sociali in tutto il Paese anche nelle aree chiave della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, l'idea consiste nel destinare le risorse centrali derivanti dalle imposte nazionali alla copertura dei "costi standard" per la fornitura dei "livelli essenziali" di servizi definiti a livello centrale. La perequazione delle entrate dovrà fondarsi sulla compensazione alle regioni più povere a causa del loro ridotto potenziale di riscossione di imposte, in base all'imponibile pro-capite per l'imposta sul reddito. Analogamente, le "funzioni fondamentali" devolute ai governi locali (cioè province e comuni) verrebbero garantite attraverso le risorse centrali derivanti dalla fiscalità generale sulla base della valutazione di un fabbisogno standard di spesa (corretto per tener conto delle peculiarità territoriali) e prevedendo un meccanismo di perequazione.

Il progetto sembra ben strutturato in linea generale. La disposizione di recente approvazione è una legge delega, che non specifica nel dettaglio le modalità di definizione dei costi standard e fornisce unicamente linee guida generali sul meccanismo di condivisione delle entrate, da specificarsi attraverso norme sussidiarie. Sia la definizione dei costi standard che il meccanismo di condivisione delle entrate potrebbero tuttavia comportare negoziazioni difficili. L'utilizzo di un approccio standard ai costi, incentrato sul finanziamento degli obiettivi di produttività anziché sull'apporto di risorse finanziarie, è fondamentale per garantire che i governi degli enti locali siano incentivati a migliorare l'efficienza di spesa. Tuttavia, come sottolinea il Capitolo 4 nel caso dell'istruzione (dove la scelta finale sul tipo di spesa che resterà sotto la responsabilità centrale sembra dover essere ancora definita chiaramente), la definizione dei risultati potrebbe comportare scelte difficili. Nell'istruzione, per esempio, per risultato si dovrà intendere il raggiungimento da parte degli studenti di un determinato livello (nelle valutazioni nazionali standardizzate) a prescindere dalle condizioni di partenza oppure, al contrario, il livello da raggiungere è condizionato dal background sociale degli studenti o dall'area nella quale è ubicata la scuola? Tanto il background sociale quanto l'area di ubicazione presentano notoriamente un'influenza sui risultati degli studenti, ma il sistema dovrebbe richiedere alle regioni caratterizzate da condizioni favorevoli di compensare quelle più sfavorite, al di là di ogni compensazione che potranno ricevere attraverso il sistema di perequazione delle entrate?

La risposta alla maggior parte di questi interrogativi va chiaramente ricercata nella discussione politica anziché nell'analisi economica, benché quest'ultima possa aiutare a chiarire la questione. È però importante che il sistema da applicare contenga risposte chiare, accettate dagli stessi governi locali; in caso contrario, il sistema risulterebbe in futuro indebolito, in quanto alcune regioni rileverebbero la mancata assegnazione dei fondi ai quali credevano di aver diritto, ma potrebbero spendere ugualmente e aspettarsi poi il

salvataggio da parte del governo centrale, ciò che si è sostanzialmente verificato in passato con il finanziamento della sanità.

In sintesi...

Tutto considerato, benché alcuni provvedimenti discrezionali temporanei non minaccerebbero oggettivamente la sostenibilità di bilancio, il livello già elevato di debito pubblico impedisce al governo di adottare iniziative discrezionali che aumenterebbero ulteriormente il disavanzo. Ciò è particolarmente evidente secondo le proiezioni OCSE, che anticipano un deterioramento ciclico più grave rispetto al Programma di stabilità rivisto dal governo.

Un totale ripensamento dello stato sociale non è prefigurabile in questo arco di tempo, ma resta auspicabile nel lungo periodo. Si possono tuttavia considerare ulteriori misure come quelle contenute nel pacchetto di febbraio, laddove siano finanziabili senza disordini eccessivi attraverso tagli nei programmi di spesa meno urgenti; nonostante l'urgenza a breve termine, bisogna prestare attenzione per evitare di minare gli incentivi più a lungo termine destinati al mercato del lavoro. Un'analisi dei progetti infrastrutturali in sospeso o proposti, per valutare il loro probabile apporto alla crescita sottostante, il loro impatto a breve termine su domanda e produzione e la loro possibile velocità di realizzazione, senza comprometterne il rapporto qualità/prezzo, potrebbe risultare utile per stabilire l'eventuale utilizzo di ogni risorsa addizionale (o, in realtà, dei progetti che è razionalmente più opportuno rimandare se la situazione dovesse richiedere tagli alla spesa).

I progetti di federalismo fiscale dovrebbero basarsi sulle linee generali contenute nel disegno di legge e il metodo di calcolo dei costi standard e dei parametri per il sistema di

Riquadro 1.2. Sintesi delle raccomandazioni sulla politica fiscale

Consentire agli stabilizzatori automatici di funzionare intorno ad un principio base che comporti un modesto livello di consolidamento di bilancio, in linea con quello implicito nel Patto di Stabilità e Convergenza.

Sono utili misure anticrisi per spostare la spesa verso le categorie che sono suscettibili di avere un maggiore effetto moltiplicatore a breve termine, quali, per esempio, sostegni alle famiglie povere o ai disoccupati. Anche la spesa per infrastrutture rientra in questa categoria, a condizione che superi con successo la normale valutazione di costi e benefici.

La spesa per sostenere settori specifici andrebbe contenuta ai comparti davvero importanti per il sistema, ossia il settore finanziario.

Quando la ripresa economia sarà ben avviata, il governo dovrà impegnarsi in un serio programma a medio termine di riduzione dell'indebitamento basato sul controllo della spesa e, probabilmente, su ulteriori riforme pensionistiche e sanitarie.

I progetti di federalismo fiscale devono concentrarsi sulla trasparenza e sulla stabilità. I "costi standard" per la fornitura di servizi essenziali devono essere definiti con cura. Anche il cambiamento delle situazioni locali deve essere preso attentamente in considerazione.

Le imposte locali sulle proprietà rappresentano una fonte di entrata efficace per le amministrazioni locali ed è auspicabile l'introduzione di un sistema riformato quando sarà possibile.

perequazione delle entrate dovrebbe essere il più possibile semplice e trasparente. Il costo complessivo sarà difficile da preventivare. Dovrebbe essere possibile attuare il nuovo sistema attraverso tappe nel corso di una serie di anni – la legge attuale prevede un periodo di transizione di cinque anni – sia per consentire alle regioni di abituarsi gradualmente alle possibili variazioni nei livelli delle risorse, sia per consentire correzioni generalizzate se l'impatto complessivo sulla finanza pubblica (centrale e locale) divergesse dalle aspettative.

Note

1. Raffronti precisi fra Paesi sui tassi di risparmio non sono affidabili, ma il livello relativamente alto di questi tassi in Italia pare evidente. Non si tratta tuttavia di un caso estremo; il tasso sembra ancora maggiore in Francia, per esempio.
2. Secondo Bonnacorsi di Patti e Felici (2008), in Italia i mutui non garantiti per abitazioni erano più rischiosi dei finanziamenti garantiti.
3. Come affermato in precedenza, le famiglie italiane presentano un livello di indebitamento trascurabile. Tuttavia, la vendita di auto è fortemente associata al credito, come in altri paesi.
4. Mentre nel 1995 gli interessi pagati sul debito pubblico ammontavano a oltre l'11% del PIL, nel 2002 il tasso era sceso sotto il 6%.
5. Una possibile interpretazione della presenza di effetti non lineari nella modellazione econometrica è il fatto che indichino un elevato grado di ignoranza sul comportamento sottostante.
6. Negli ultimi 20 anni, il Governo italiano è riuscito a ridurre significativamente la quota di debito a breve termine. Nei primi anni Novanta, la scadenza media residua del debito era di poco superiore a 2,5 anni, ora supera i 6 anni. Si veda http://www.dt.tesoro.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/risorse_correlate/Bollettino_trimestrale_4x_trimestre_08.pdf&%5d.+
7. L'ISAE (2009) rileva che le misure contro la povertà nei decreti urgenti possono essere mal viste a livello sociale da parte dei richiedenti e, al tempo stesso, possono prendersi cura solo di una parte delle persone in stato di necessità, senza fare alcunché per razionalizzare le complessità e le incongruenze del sistema vigente.

Bibliografia

- Bernoth, K, J. v. Hagen e L. Schuknecht (2006), "Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Market", SFB/TR 15 Discussion Paper, No. 150.
- Bonnacorsi di Patti, E. e R. Felici (2008), "Il rischio dei mutui alle famiglie in Italia: evidenza da un milione di contratti", *Questioni di economia e finanza della Banca d'Italia*, N. 32, ottobre.
- Chinn, M. e J. Frankel (2003), "The Euro Area and World Interest Rates", Santa Cruz Center for International Economics, Working Paper Series no. 1016; Chinn, M. e J. Frankel (2005), "Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency?", NBER Working Paper No. 11510.
- Codogno, L., C. Favero e A. Missale (2003), "Yield Spreads on EMU Government Bonds", *Economic Policy* 18, 503-532.
- Codogno, L. (2009) "Two Italian Puzzles: Are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed?" in M. Buti (ed.) *Italy in EMU*, Palgrave Macmillan.
- Commissione europea (2008), "Public finances in EMU – 2008".
- Haugh, D. e D. Turner (2009), "What drives sovereign risk premiums?: An analysis of recent evidence from the Euro Area", *Temi di discussione del Dipartimento di Scienze economiche dell'OCSE*, di prossima pubblicazione.
- ISAE (2009), "Gli effetti distributivi degli interventi più recenti su famiglie e imprese", *Nota mensile*, gennaio.

ALLEGATO 1.A1

Analisi dettagliata delle riforme strutturali

La presente tabella riassume le raccomandazioni evidenziate nei precedenti *Studi* e rileva le misure principali adottate in seguito al precedente *Studio* (giugno 2007).

| Raccomandazioni | Misure adottate in seguito al precedente <i>Studio</i> (giugno 2007) |
|---|---|
| A. MERCATI DEL LAVORO | |
| Accrescere la partecipazione della forza lavoro | Le Leggi 247/07 e 133/08 includono piccole modifiche volte ad accrescere la partecipazione e ad aumentare leggermente i casi nei quali è consentito stipulare un contratto di lavoro temporaneo. |
| Promuovere una maggior differenziazione salariale. | È stata introdotta una riduzione fiscale per la quota del salario correlata alla produttività. |
| Riformare la legge di tutela dell'occupazione per i contratti a tempo indeterminato. | Nessuna misura adottata. |
| Ridurre il cuneo fiscale sui redditi da lavoro. | Nel 2007 sono stati introdotti incentivi fiscali a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. |
| B. ISTRUZIONE | |
| Aumentare la quantità e la qualità dell'istruzione terziaria. | Una quota dei finanziamenti universitari (pari inizialmente al 7%) da destinarsi sulla base dei risultati conseguiti (ancora da definirsi). Nuove regole di reclutamento volte ad aumentare la trasparenza e la meritocrazia e a favorire l'assunzione dei più giovani. |
| Ridurre il tasso di abbandono della scuola. | Il tasso di abbandono è stato reso noto in particolare nelle regioni meridionali, in parte a seguito dei maggiori investimenti infrastrutturali nell'ambito del Programma operativo nazionale. |
| Aumentare i collegamenti fra mondo accademico e produttivo. | La Legge 133/2008 (art. 16) consente alle Università di essere trasformate in fondazioni private, ma i dettagli devono ancora essere annunciati. |
| C. MERCATO FINANZIARIO | |
| Garantire la concorrenza nel settore bancario. | Nessuna iniziativa di legge dall'aprile 2007 (che preveda la portabilità fra banche di mutui e finanziamenti). L'autorità per la concorrenza e la Banca d'Italia stanno monitorando i costi dei servizi bancari. |
| Incoraggiare le fusioni, anche a livello internazionale, nel settore finanziario. | Nessuna misura adottata. |
| Migliorare la corporate governance e la trasparenza degli strumenti finanziari. | Il 3 marzo 2008 la Banca d'Italia ha adottato una nuova normativa in materia di controllo che promuove una più chiara attribuzione delle competenze di controllo all'interno delle istituzioni bancarie. |
| Rafforzare il controllo sul mercato finanziario. | Nel 2007 sono state implementate la Direttiva sul settore finanziario nel mercato UE e la Direttiva sui requisiti patrimoniali. (vedi Capitolo 1) |
| Garantire pari trattamento a tutti gli azionisti, sia nelle società private che in quelle a compartecipazione pubblica. | Nessuna misura adottata. |
| Riformare la legge fallimentare. | Nessuna misura adottata dalla riforma del 2006. |

| Raccomandazioni | Misure adottate in seguito al precedente <i>Studio</i> (giugno 2007) |
|---|--|
| D. QUALITÀ DELLA FINANZA PUBBLICA | |
| Ridurre il debito su basi sostenibili. | Nell'agosto 2008, il governo ha approvato il primo documento di programmazione di bilancio triennale (2009-11). Esso contiene piani di forte riduzione del deficit, anche se misure specifiche in merito non sono state generalmente incluse nella Legge finanziaria. Tuttavia, la crisi finanziaria ha portato alla revisione delle precedenti stime, con conseguente crescita del debito pubblico e procrastinamento delle scadenze degli obiettivi di medio termine. |
| Introdurre limiti di spesa per evitare qualsiasi aumento della spesa pubblica complessiva in termini reali. | La Legge finanziaria 2009 aggiorna il Patto interno di stabilità per il 2009-11, attraverso la definizione di nuovi tetti alla spesa nominale finale delle regioni (al netto della spesa e indebitamento sanitari). Gli enti locali e le regioni che non rispettano il Patto interno di stabilità non potranno assumere impegni di spesa corrente oltre il livello di spesa minima riferito al triennio precedente. Gli enti locali "virtuosi" saranno premiati. Queste disposizioni devono tuttavia essere ancora testate e si è lungamente dibattuto sull'effettiva bontà della formulazione degli obiettivi di spesa, basati su un mix di competenze e disponibilità di cassa. |
| Riformare il sistema pensionistico | Le modifiche previste dalla riforma pensionistica del 1995 sono entrate in vigore. La Legge 133 del 2008 prevede il pagamento integrale delle pensioni di anzianità e dei pensionamenti anticipati senza tener conto degli altri redditi da lavoro dei pensionati. |
| Contenere la crescita dei dipendenti e dei salari nel settore pubblico. | La Legge finanziaria 2009 prefigura misure atte a riorganizzare il reclutamento, con l'introduzione di un limite più rigido per le nuove assunzioni, l'abolizione del passaggio dal contratto a tempo determinato a quello indeterminato per i dipendenti privi di garanzia del posto di lavoro e tagli alle assunzioni nelle scuole primarie e secondarie (vedi Capitolo 4). |
| Aumentare il ricorso a meccanismi di mercato per l'attribuzione di servizi pubblici. | Nessuna misura adottata. |
| Sul federalismo fiscale: <ul style="list-style-type: none"> ● Chiarire gli standard di servizio sulla base dei risultati anziché degli apporti di risorse. ● Aumentare la flessibilità dei dipendenti a tempo indeterminato. ● Imporre rigidi vincoli di bilancio anziché controlli sulle singole voci di spesa. ● Definire chiaramente la destinazione delle imposte regionali e locali. ● Definire un chiaro meccanismo di redistribuzione basato su indicatori strutturali e livelli di entrate obiettivi, imponendo un rigido vincolo di bilancio. ● Imporre metodi contabili di bilancio trasparenti e uniformi, certificati esternamente. | <p>Nell'aprile 2009 è stata promulgata una legge sul federalismo fiscale in esecuzione dell'Articolo 119 della Costituzione. La legge dispone in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Graduale passaggio al finanziamento basato sui costi standard anziché sulla spesa storica. ● Reperimento di fondi pubblici aggiuntivi per programmi speciali a favore di enti regionali e locali specifici, alimentati attraverso contributi speciali, fondi europei e fondi co-finanziati nazionali. ● Finanziamento del fondo di perequazione attraverso quote dell'IVA e maggiorazioni regionali dell'imposta sul reddito. ● Introduzione di meccanismi di premiazione e sanzionamento, rispettivamente, per gli enti locali più e meno virtuosi. <p>L'applicazione effettiva di questi programmi dipende però dalla legislazione attuativa, di cui non si sono tuttavia ancora redatte bozze di legge.</p> |
| E. POLITICHE AMBIENTALI | |
| Limitare le emissioni di CO ² e sviluppare fonti di energia rinnovabile. | La quota rinnovabile obbligatoria nella produzione di energia elettrica è destinata a crescere dello 0,75% annuo nel periodo 2007-2012. La quota minima di biocarburanti nel settore dei trasporti è stata incrementata dal 3% al 5%. |
| F. SOSTENERE LA CONCORRENZA E RIDURRE GLI AIUTI DI STATO | |
| Aumentare il potere regolamentare delle Autorità della concorrenza. | Nessun nuovo potere per l'Autorità Garante della Concorrenza, anche se ha ottenuto la competenza in alcune nuove aree: alcuni ambiti dei servizi pubblici locali e in materia di diritti audiovisivi per gli eventi sportivi. |
| Ridurre le partecipazioni statali, soprattutto nei media televisivi, nei trasporti e nei servizi di pubblica utilità in campo energetico. | Completa privatizzazione dell'Alitalia. I media televisivi restano dominati da società pubbliche e da una società privata. |
| Migliorare la governance nelle attività a partecipazione pubblica. | La Legge finanziaria 2008 contiene disposizioni atte a ridurre il numero di persone elette nei Consigli di amministrazione di società pubbliche. |
| Proseguire la liberalizzazione e la privatizzazione nel comparto dell'energia elettrica e del gas. | Legge 125/2007 di attuazione delle Direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE sul mercato interno dell'energia e del gas. La legge dispone la piena apertura della domanda di energia elettrica. |

| Raccomandazioni | Misure adottate in seguito al precedente <i>Studio</i> (giugno 2007) |
|---|--|
| <p>Ridurre le rendite. Aumentare la concorrenza e ridurre le barriere all'ingresso, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rimuovere, laddove applicabile, il numero chiuso all'esercizio di tutte le professioni. ● Ridurre l'influenza delle associazioni professionali. ● Rimuovere i limiti di carattere quantitativo sull'offerta in aree che vanno dalle farmacie ai taxi. ● Garantire la concorrenza nell'offerta di servizi pubblici. | <p>(vedi Capitolo 3).</p> <p>Servizi pubblici locali: l'art. 23bis della Legge 133/2008 mira al riordinamento dell'intero settore. Di conseguenza, l'assegnazione dei servizi va effettuata attraverso appalti pubblici e ogni altra modalità va considerata un'eccezione.</p> |
| <p>Introdurre organismi per l'applicazione degli standard nazionali di concorrenza in aree di competenza regolamentare delle regioni (in particolare il commercio al dettaglio e il piano regolatore).</p> | <p>Nessuna misura adottata.</p> |
| <p>Accelerare la liberalizzazione dei trasporti.</p> | <p>Nessuna misura adottata.</p> |
| <p>Sostenere la concorrenza nelle telecomunicazioni.</p> | <p>Nessuna misura adottata.</p> |

Capitolo 2

Superare la tempesta: il sistema finanziario italiano

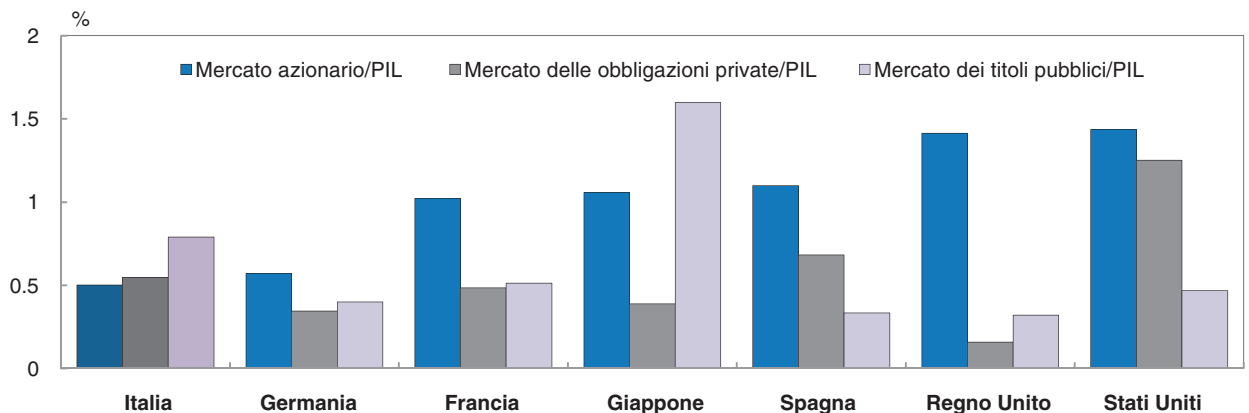
Il sistema finanziario italiano è riuscito a far fronte al “primo round” della crisi meglio di quasi tutti gli altri Paesi europei e le banche hanno patito in prevalenza sul fronte dei finanziamenti, a causa delle forti tensioni che hanno colpito i mercati interbancari. Le norme e le pratiche di vigilanza bancaria hanno svolto una funzione importante per garantire che gli istituti di credito italiani adottassero un atteggiamento di relativa prudenza al pari di alcune caratteristiche specifiche del sistema economico quali, per esempio, la dimensione relativamente ridotta delle imprese e del debito privato. Tuttavia, alcune delle stesse caratteristiche citate a protezione per le banche italiane durante il primo round della crisi, potrebbero esporle alle conseguenze della recessione. Le autorità italiane e la Banca Centrale Europea hanno fornito una risposta tempestiva per garantire che il sistema bancario disponesse di liquidità sufficiente e le tensioni sui mercati interbancari si sono notevolmente allentate negli ultimi mesi. La proposta di un piano di ricapitalizzazione delle banche, benché meno urgente rispetto ad altri Paesi, è stata avanzata in relativo ritardo e prevede condizioni che possono determinare limiti considerevoli.

Al pari di altri Paesi OCSE, l'Italia sta affrontando sfide difficili derivanti dalla crisi finanziaria internazionale. Tuttavia, la tenuta del suo sistema bancario nazionale è stata sinora maggiore che in molti altri paesi. Il presente capitolo suggerisce che ciò sia il risultato di una combinazione di fattori fra cui le relazioni bancarie di tipo tradizionale, i finanziamenti bancari largamente fondati sui depositi, una buona vigilanza e l'assenza di una vera e propria bolla immobiliare. Il capitolo analizza in che modo la struttura del sistema finanziario italiano ha inciso sullo sviluppo della crisi in Italia. Negli ultimi mesi, il credito ha registrato una forte frenata, anche se le tensioni sui mercati interbancari si sono in parte allentate. Alcuni degli stessi fattori che hanno contribuito a tenere le banche italiane al riparo dalla prima ondata della crisi potrebbero non riuscire ad evitare loro l'esposizione ai rischi derivanti dall'impatto della recessione sulle condizioni finanziarie dei debitori.


Le banche italiane procurano finanziamenti al settore imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni.

Il sistema finanziario italiano è imperniato sul settore bancario, che detiene il 60% circa delle attività finanziarie (non consolidate) complessive alla fine del 2006, mentre la compagnie di assicurazione, i fondi d'investimento, i fondi pensione e i portafogli privati ne detengono una quota minore.¹ La capitalizzazione del mercato azionario è inferiore a quella di altri Paesi industrializzati: nel 2007 era pari in Italia al 50% del PIL, ben al di sotto di quella della Francia, della Spagna, del Regno Unito e degli Stati Uniti (Figura 2.1). Il mercato delle obbligazioni societarie è relativamente più sviluppato, benché molto meno che negli Stati Uniti. D'altro canto, il mercato italiano dei titoli di Stato è molto ampio, a causa dell'elevato debito pubblico.

Figura 2.1. **Capitalizzazione del mercato azionario e obbligazionario come percentuale del PIL, 2007**



Fonte: Indicatori della Banca mondiale sullo sviluppo finanziario.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638668404751>

Il settore bancario ha affrontato una profonda ristrutturazione nel decennio scorso, con oltre 300 fusioni e acquisizioni che hanno interessato la metà delle attività bancarie complessive e la concentrazione di oltre il 50% del patrimonio complessivo in cinque gruppi bancari, uno fra i livelli più alti nei principali Paesi europei (Tabella 2.1). Oltre un terzo del patrimonio complessivo è rappresentato da due grandi gruppi (Unicredit e Intesa-San Paolo) che si collocano fra le prime banche europee per dimensioni, con importanti attività internazionali. Le operazioni con l'estero rappresentano circa un terzo delle attività totali nei cinque gruppi bancari più importanti. Altri gruppi bancari operano prevalentemente nei mercati interni, dove è attivo anche un numero elevato di piccoli istituti di credito che include banche cooperative specializzate nei finanziamenti locali. Le banche estere hanno effettuato una serie di acquisizioni sul mercato italiano, aumentando significativamente il loro grado di apertura internazionale.

Tabella 2.1. **Quote di attività nel sistema finanziario italiano**

2007

| Banche | Numero | Quota gestita delle attività totali |
|---|--------|-------------------------------------|
| Gruppi principali | 2 | 35.4 |
| Gruppi di grandi dimensioni | 3 | 16.1 |
| Istituti di credito di piccole e medie dimensioni | 56 | 36.7 |
| Istituti di credito di piccole dimensioni (incluse le banche cooperative) | 603 | 11.8 |
| Filiali e controllate di banche estere | | 16.5 |
| (media ¹ in Germania, Francia e Spagna) | | 10.5 |

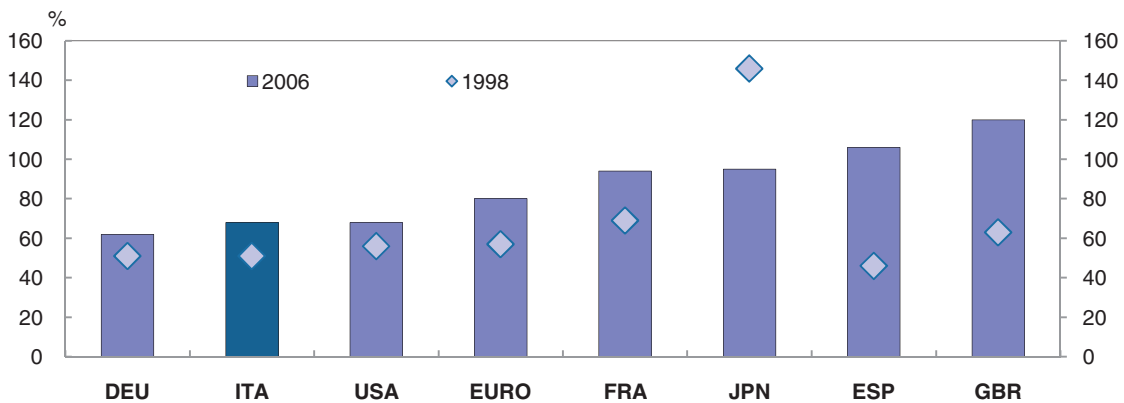
1. Filiali e controllate di banche estere

Fonte: Banca d'Italia (2008a)


La Banca d'Italia ha responsabilità di vigilanza sulle banche e su altri intermediari finanziari, nonché di supervisione sulla stabilità complessiva del sistema finanziario. Verifica inoltre il funzionamento di segmenti dei mercati finanziari importanti ai fini dell'adozione di politiche monetarie, quali i mercati dei fondi interbancari e dei titoli pubblici. L'ISVAP è l'autorità di controllo delle società assicurative, la COVIP dei fondi pensione e la CONSOB della Borsa Valori. Sino al 2005, la Banca d'Italia era responsabile anche di questioni legate alla concorrenza nel mercato del credito; dal gennaio 2006 tali compiti sono assegnati all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Le imprese si affidano ai prestiti bancari e al debito a breve termine

Il settore imprese, in Italia, non è fortemente indebitato secondo gli standard internazionali, ma una quota schiacciante di tale debito è costituito da prestiti bancari. L'indebitamento di società non finanziarie ha raggiunto il 68% del PIL alla fine del 2006, al di sotto di quello della maggior parte dei principali Paesi, e la quota maggiore del debito di società non finanziarie è detenuta da banche (Figura 2.2). Tuttavia, secondo i dati della contabilità nazionale, il grado di indebitamento² di società non finanziarie, pari al 38%, è leggermente superiore a quella della media dell'area dell'euro, degli Stati Uniti e del Giappone. Una parte di queste differenze può dipendere da una diversa composizione e dimensione settoriale, che incidono significativamente sul livello di indebitamento e, in generale, dal ricorso delle imprese a finanziamenti esterni.³ L'analisi dei dati aziendali (bilanci) conferma che, anche dopo aver scontato le differenze fra i diversi Paesi nella ponderazione di settori e dimensioni, le imprese italiane presentavano, se confrontate con la media dell'area dell'euro, un indebitamento superiore, una frazione maggiore di prestiti

Figura 2.2. **Indebitamento finanziario di società non finanziarie, % del PIL**

Fonte: Banca d'Italia

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638676617211>

bancari rispetto al debito complessivo, una quota più elevata di debito a breve termine rispetto al debito totale, una percentuale minore di obbligazioni e di capitali di terzi (ECB, 2007 e Magri, S., 2006).

Il credito commerciale rappresenta una quota importante delle attività complessive rispetto ad altri Paesi industrializzati (Omiccioli 2004, De Blasio 2004). Le imprese lo utilizzano come forma di finanziamento, soprattutto in alternativa all'indebitamento bancario a breve termine, per ridurre i costi operativi e sincronizzare i pagamenti, come strumento di marketing o per ridurre gli effetti della stagionalità nei processi produttivi (Finaldi Russo e altri, 2004, Carmignani, A. 2004). L'utilizzo diffuso di credito commerciale può anche derivare dai più solidi legami infrazziendali che si sviluppano con i crediti commerciali bilaterali. Le condizioni finanziarie dei fornitori possono essere seriamente influenzate da quelle degli acquirenti; in periodi di brusco crollo della fiducia può accadere che questo canale di credito, non rilevabile nei dati sul credito intermediato attraverso banche o mercati finanziari, si contragga in misura maggiore rispetto al credito bancario.

Le imprese più piccole ricorrono ai finanziamenti bancari in misura maggiore rispetto alle più grandi. Le piccole e medie imprese (con meno di 250 dipendenti), che rappresentano una fetta importante della produzione e dell'occupazione, presentano indici di indebitamento superiori a quelli delle società più grandi. Inoltre, esse si avvalgono maggiormente di finanziamenti a breve termine (Banca d'Italia, 2008b). Poiché la loro contabilità è spesso meno trasparente, esse hanno un accesso ridotto ai mercati finanziari e, pertanto, fanno maggiore ricorso all'autofinanziamento e ai prestiti bancari per finanziare la propria attività. Negli ultimi anni, le imprese italiane si sono affidate in maggiore misura a finanziamenti di mercato, come testimonia la rapida espansione dei mercati obbligazionari e azionari e il crescente utilizzo, da parte delle imprese più grandi, del mercato del credito consorziale.

Il ricorso al credito bancario può associarsi ad una minore innovazione

Il sistema finanziario italiano è sbilanciato verso il credito bancario. Ciò deriva soprattutto dalla distribuzione delle imprese per dimensione, ma anche da caratteristiche specifiche del Paese, quali una protezione insufficiente degli azionisti (anche se si sono avuti progressi importanti negli ultimi anni) e le difficoltà nell'applicazione delle leggi e

degli obblighi fiscali, che accrescono i costi di accesso al mercato dei capitali. La struttura del sistema finanziario e le dimensioni delle imprese si influenzano vicendevolmente: un sistema orientato verso le banche finanzia più efficacemente le imprese più piccole e le imprese tendono a presentare dimensioni più ridotte in un sistema finanziario maggiormente orientato verso le banche (Champanois, 2008).⁴

Esiste un ampio consenso che uno sviluppo finanziario, soprattutto l'accesso all'approvvigionamento diretto di fondi, rafforzi la crescita economica, attraverso un maggior dinamismo nella nascita e nello sviluppo delle imprese, la promozione di attività innovative e un aumento tendenzialmente più rapido della produttività (Rajan e altri, 1998, Aghion e altri, 2007). Un mercato azionario dinamico funge da stimolo per il capitale di rischio, che si rivela estremamente importante per la costituzione e lo sviluppo di imprese innovative, ma si colloca ancora agli ultimi posti in Europa.⁵ Il rapporto stabilito fra capitale di prestito e capitale di rischio, la struttura delle scadenze dei debiti, la proporzione fra indebitamento verso il mercato e indebitamento bancario e la quota di capitale proprio che viene collocata sul mercato sono tutti fattori che influenzano le scelte strategiche come, per esempio, l'avvio di nuove linee produttive e la decisione di aprirsi alle esportazioni.

I sistemi finanziari orientati verso la relazione creditizia (*relationship lending*) sembrano meno pronti ad affrontare la riallocazione delle risorse, inter- e infra- settoriale, necessaria per cogliere le opportunità di sviluppo o, in periodi di ristrutturazione, per recuperare dopo una contrazione (FMI, 2006). Per contro, nelle fasi di difficoltà finanziarie, tali sistemi potrebbero riuscire meglio ad attutire gli shock perché le banche dispongono di informazioni maggiori sui propri debitori rispetto agli obbligazionisti. Pertanto, possono affrontare in modo più tempestivo i problemi, limitando i costi. Inoltre, gli obbligazionisti affrontano maggiori problemi di coordinamento quando il debito deve essere ristrutturato, ritardando quindi il superamento delle difficoltà e facendo lievitare i costi.⁶ Per il momento, tuttavia, questi vantaggi potenziali del suo sistema fondato sulle banche non ha evitato all'Italia la stretta creditizia.

Le famiglie sono parsimoniose

Le famiglie italiane⁷ presentano una posizione finanziaria netta positiva. Il suo rapporto con il PIL è sceso negli ultimi 10 anni, ma si è mantenuto più elevato rispetto alla media dell'area dell'euro, in base ai dati del 2006. Le attività finanziarie delle famiglie sono costituite prevalentemente da azioni, seguiti da liquidità e depositi e da obbligazioni societarie e titoli pubblici (Tabella 2.2). La quota di titoli di debito sul totale delle attività finanziarie è maggiore rispetto a quasi tutti gli altri Paesi. I titoli di Stato rappresentano tradizionalmente la fetta maggiore, ma negli ultimi anni la quota relativa di obbligazioni bancarie è cresciuta. La ricchezza delle famiglie italiane⁸ nel 2007 era costituito al 60% da beni immobili e al 40% da attività finanziarie. Questa distribuzione riflette i cambiamenti nei valori delle attività, ma la quota di beni immobili era ancora superiore prima che iniziasse l'ultima fase di crescita del mercato delle abitazioni.

Anche se è recentemente cresciuto rispetto al reddito disponibile, l'indebitamento delle famiglie si mantiene ben al di sotto rispetto ad altri Paesi. Nel 2006, il rapporto fra debito e reddito disponibile era pari al 50% circa in Italia, contro il 90% circa nell'area euro e le maggiori percentuali di Giappone, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti. Secondo lo Studio OCSE sulla ricchezza delle famiglie, nel 2006 appena il 12% dei nuclei familiari aveva sottoscritto un mutuo, il 13% un prestito al consumo (Banca d'Italia, 2008c) contro il 30% circa della Francia e il 50% circa degli Stati Uniti (dati relativi al 2004). Inoltre, pur essendo

Tabella 2.2. **Attività e passività del settore delle famiglie**

2006

| | Liquidità e depositi | Obbligazioni | Azioni e quote di fondi comuni | Altre attività | Attività e passività finanziarie in rapporto al reddito disponibile | | |
|--|-------------------------|--------------|-----------------------------------|----------------|--|------------------------------|-------------|
| | | | | | Attività finanziarie | Passività finanziarie | |
| | | | | | | di cui: Debiti finanziari | |
| Percentuale delle attività complessive | | | | | | | |
| Francia | 29.1 | 1.4 | 29.3 | 40.1 | 2.90 | 0.84 | 0.70 |
| Germania | 33.9 | 10.3 | 24.9 | 31.0 | 2.80 | 0.97 | 0.96 |
| Italia | 25.6 | 18.3 | 36.3 | 19.8 | 3.62 | 0.67 | 0.47 |
| Giappone | 50.1 | 4.7 | 16.1 | 29.2 | 4.91 | 1.29 | 1.07 |
| Spagna | 38.1 | 2.5 | 41.9 | 17.6 | 2.81 | 1.33 | 1.24 |
| Regno Unito | 26.0 | 0.8 | 14.6 | 58.6 | 4.60 | 1.68 | 1.53 |
| Stati Uniti | 13.1 | 7.1 | 45.5 | 34.4 | 4.45 | 1.40 | 1.35 |
| Area UE | 31.3 | 8.7 | 29.8 | 30.3 | 3.05 | 0.95 | 0.89 |

Nota: Include aziende non registrate come società per azioni e istituzioni non profit. Il finanziamento delle pensioni di anzianità è incluso nelle "Altre attività".

Fonte: Banca d'Italia

creciuto negli ultimi anni, tale aumento è da ascrivere alle famiglie posizionate nelle fasce di reddito più alte e con una posizione finanziaria più solida.

L'impatto della crisi

Complessivamente, la crisi finanziaria ha colpito il sistema bancario con: perdite sui *subprime* e, più recentemente, sui mutui primari concessi da banche o intermediari di credito ipotecario; aumento del fabbisogno di liquidità per affrontare le perdite in relazione a strumenti di investimento strutturati eliminati dai bilanci, ma direttamente finanziati dalle banche; perdite sugli investimenti di portafoglio nelle cosiddette attività "tossiche" quali titoli ABS e CDO o azioni di fondi speculativi investiti in titoli le cui attività sottostanti erano mutui *subprime*; infine, difficoltà nelle operazioni di rifinanziamento e finanziamento a causa delle tensioni sui mercati interbancari. Le perdite sono state inoltre amplificate dai livelli elevati d'indebitamento in tutto il mondo.

Le banche italiane erano meno esposte

Le banche italiane erano, nel complesso, relativamente meno esposte verso queste categorie di investimenti oltreché essere meno indebitate: alla fine del 2007, il rapporto fra investimenti complessivi e capitale di vigilanza di primo livello (*tier1*) era inferiore a 30 per le prime 5 banche italiane, ma intorno a 40 la media dei principali gruppi bancari europei. Anche gli investimenti di portafoglio in "attività tossiche" erano contenuti: le banche italiane hanno sì investito in titoli ABS e CDO e in altri prodotti strutturati, ma la loro esposizione ammontava, alla fine del 2007, a 4,9 miliardi di €, appena il 2% circa del patrimonio di vigilanza. Anche l'esposizione verso il rischio della controparte connesso alla possibile insolvenza dei garanti finanziari (anche noti come assicuratori monoline)⁹ era contenuta. Di conseguenza, le svalutazioni sui crediti e le perdite sono state limitate: sino al terzo trimestre del 2008, i principali gruppi bancari hanno operato svalutazioni correlate alla crisi per un totale di 4,5 miliardi di €. I primi cinque gruppi bancari continuavano ancora a registrare utili nel terzo trimestre del 2008 e nell'anno complessivamente considerato, anche se a livelli sostanzialmente inferiori rispetto agli

anni precedenti. Gli utili sono in parte derivati dalla revisione degli standard contabili internazionali (IAS) che hanno consentito alle banche di valorizzare una parte minore delle attività ai prezzi di mercato.

I mutui con rapporti molto elevati fra il prestito e il valore dell'immobile (coefficiente LTV) sono rari in Italia, poiché un LTV superiore all'80% non può usufruire della ponderazione preferenziale del rischio a meno che il mutuatario non fornisca garanzie personali aggiuntive. Il rapporto medio fra prestito e valore dell'immobile (intorno al 50% nel 2006) è stato uno dei più bassi nei Paesi OCSE. È mancata inoltre l'offerta di strumenti che permettono di "estrarre equity" tramite le garanzie patrimoniali (Calza e altri, Rossi, 2008). Nessuna banca italiana ha offerto mutui *subprime* sia a livello nazionale che all'estero. Anche le dinamiche del mercato immobiliare residenziale sono state in Italia diverse che altrove. I prezzi degli immobili sono cresciuti considerevolmente durante questo ciclo, ma in misura inferiore rispetto ad altri Paesi europei, e hanno proseguito leggermente il trend positivo nel 2008 (vedi Figura 1.4). Anche il rapporto fra prezzo e reddito non è cresciuto in modo significativo e gli investimenti residenziali, benché ancora relativamente elevati, sono stati meno vivaci che in altri Paesi (OCSE, 2009). Il volume delle transazioni è tuttavia diminuito in modo marcato e, per il futuro, è possibile prevedere un riscontro più evidente nei prezzi. Non si è avuto alcun aumento nei mutui in sofferenza, i cui livelli sono modesti. I bassi rapporti fra prestiti e valori degli immobili (i nuovi mutui presentavano nel 2006 un LTV medio del 68% (Rossi, 2008)) garantiscono una minor probabilità di insolvenza, in quanto i prezzi delle abitazioni devono diminuire considerevolmente affinché le famiglie presentino un saldo patrimoniale negativo.

Le banche italiane hanno utilizzato lo strumento della cartolarizzazione per spostare il rischio fuori dai bilanci e come fonte di finanziamento. Le cartolarizzazioni di attività ubicate in Italia erano pari al 7% delle emissioni lorde complessive effettuate in Europa nel 2007 (il 9% circa degli importi complessivi in essere),¹⁰ soprattutto sotto forma di titoli MBS garantiti da proprietà immobiliari. In Italia, è difficile che i mutui cartolarizzati vengano classificati sofferenti rispetto ai mutui non cartolarizzati (Bonaccorsi e altri, 2008).¹¹ Ciò fa pensare che il ricorso alla cartolarizzazione da parte degli istituti di credito non era volto unicamente a ripulire i loro bilanci. La qualità di quasi tutti i mutui, compresi i cartolarizzati, era relativamente elevata, grazie all'assenza di mutuatari di tipo *subprime*. Di conseguenza, anche gli strumenti di investimento attraverso i quali sono stati emessi titoli ABS con operazioni di cartolarizzazione dovrebbero essere relativamente solidi. Inoltre, le banche italiane presentavano un'esposizione limitata verso veicoli di investimento strutturati direttamente finanziati,¹² derivante in larga parte da acquisizioni di banche estere. In questi casi, l'autorità di vigilanza ha spronato gli istituti di credito a consolidare tali strumenti all'interno dei propri bilanci, affinché i rischi restassero "dentro" il sistema.

ma il credito si è comunque ridotto fortemente

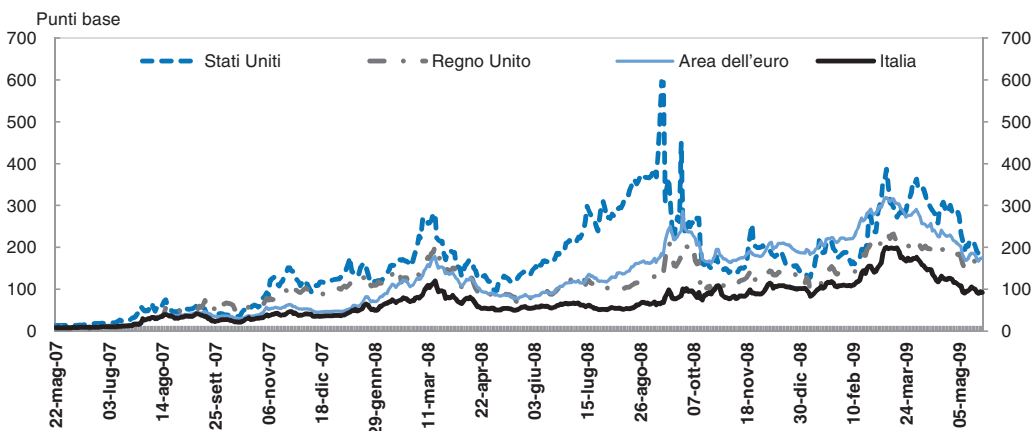
Anche il sistema bancario italiano ha comunque sofferto i gravi effetti della crisi. Le quotazioni di borsa delle società finanziarie sono crollate: l'indice delle azioni finanziarie ha perso il 64% del suo valore dal settembre 2007 al gennaio 2009, in linea con le perdite patite dallo stesso indice per gli Stati Uniti (-62%) e per la media dell'area euro (-63%), anche se il calo è stato più morbido per l'indice italiano se calcolato a partire dal mese di ottobre 2008, quando Lehman Brothers è fallita e la crisi si è acuita, a livello mondiale. Gli spread sui CDS (*Credit Default Swap*) sulle banche italiane, che riflettono la percezione

del mercato sul rischio di insolvenza, sono cresciuti significativamente dopo l'avvio della crisi (Figura 2.3). Anche se lo spread medio è più basso rispetto alle banche europee ed americane, gli spread sui titoli CDS delle banche italiane variano e alcuni di essi sono relativamente elevati rispetto a quelli degli istituti di credito europei.


Il finanziamento del mercato interbancario attraversa difficoltà sin dalla metà del 2007. I volumi degli scambi si sono contratti considerevolmente da allora e gli spread si sono mantenuti elevati e volatili per buona parte del 2008. Ciò è in parte attribuibile all'attività fortemente ridotta degli operatori esteri presenti sulla piattaforma interbancaria italiana (e-MID). I tassi interbancari si sono ridotti notevolmente in seguito alle misure adottate dalla BCE e dalle banche centrali nazionali per stimolare la liquidità e ripristinare il corretto funzionamento del mercato. Dal dicembre 2008, i tassi interbancari si collocano leggermente al di sotto del livello medio toccato nel 2006, su tutte le durate. Ad essere investite dallo scompiglio sono state soprattutto le operazioni non garantite e le cambiali commerciali. Le banche hanno così fatto maggiormente affidamento sulle risorse messe a disposizione dall'Eurosistema.

Figura 2.3. **Tassi bancari su titoli CDS**

Ultimo rilevamento: 16 febbraio 2009



Fonte: Datastream

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638687537820>

Le banche italiane non sono inoltre riuscite a emettere volumi significativi di obbligazioni sul corrispondente mercato internazionale. Hanno così incrementato l'emissione di obbligazioni destinate ai piccoli investitori nazionali, ma questo ha comportato un aumento dei costi complessivi di finanziamento, anche se i tassi di rifinanziamento della BCE si sono ridotti in misura considerevole. I margini lordi¹³ non sono tuttavia particolarmente bassi rispetto al passato. Non è certo se ciò stia a indicare che le banche sono in grado di trasferire i maggiori costi dei nuovi finanziamenti ai debitori e di utilizzare il margine per ricostituire il capitale impiegato, oppure che l'aumento dei margini lordi si rende necessario solo per compensare il maggior rischio di credito.

Con l'evolversi della crisi finanziaria mondiale a ritmi allarmanti, i depositi delle famiglie sono aumentati nel 2008, contribuendo a compensare il calo dei finanziamenti interbancari netti dall'estero. La garanzia prevista dal fondo di tutela dei depositi per i conti degli investitori privati, pari a € 103.000, era già elevata secondo i parametri internazionali. Il governo è intervenuto tempestivamente a sostegno del fondo di garanzia. Ciò può aver

aiutato le banche nel loro sforzo di raccolta di maggiori depositi. In ogni caso, vista la brusca contrazione nei mercati azionari e l'incertezza sulla solidità finanziaria dei soggetti beneficiari, i depositi potrebbero rappresentare un'alternativa interessante per gli investitori.

L'impatto della crisi sui mercati dei titoli è stato pesante. Sinora, le compagnie assicurative, con una modesta esposizione diretta verso gli investimenti legati a mutui *subprime* e ad assicuratori monoline, sono state coinvolte in misura molto ridotta. Complessivamente, l'esposizione totale si è collocata fra lo 0,17% e lo 0,2% delle riserve totali e nessuna compagnia di assicurazione si è finora trovata in difficoltà. Il calo diffuso nei mercati azionari ha, come altrove, scoraggiato nuove quotazioni, con 7 IPO nel 2008, dopo le 32 del 2007. Le emissioni nette di obbligazioni private sono scese nel terzo trimestre del 2008, ma si collocano ancora a livelli elevati rispetto agli anni precedenti. I differenziali sui titoli del Tesoro italiano a 10 anni sono aumentati considerevolmente, poiché il mercato ha preteso tassi maggiori sul debito pubblico italiano anche se i tassi sul debito tedesco erano in discesa (vedi Capitolo 1). I differenziali di tasso (a cui ci si finanzia sul mercato) si sono allargati anche per il settore privato (*corporate*) dal momento che la differenza fra i tassi sulle obbligazioni *investment grade* emesse da società non finanziarie e quelli sui titoli del Tesoro italiano sono cresciuti nel corso di tutto l'anno, superando il livello di 160 punti base all'inizio del mese di gennaio del 2009.

Perché l'esposizione del settore bancario italiano è stata inferiore?

Di conseguenza, il sistema bancario italiano è stato meno vulnerabile al "primo round" della crisi rispetto ad altri Paesi. Questo impatto ridotto è forse attribuibile a una serie di fattori quali l'affidamento da parte delle banche italiane a un modello di business più "tradizionale", la loro esposizione relativamente contenuta ai titoli tossici, le caratteristiche della loro base di finanziamento e il ricorso limitato delle famiglie italiane al mercato creditizio, che approfondiremo in seguito.

L'affidamento da parte delle banche italiane a un'attività di finanziamento di tipo tradizionale rivolta alle imprese e alle famiglie è, in qualche misura, rilevabile dai dati dei redditi e dei bilanci, benché tali dati possano non essere perfettamente raffrontabili tra i diversi Paesi. Le banche italiane complessivamente considerate presentano una quota relativamente alta di finanziamenti ai propri clienti (diversamente dalla quota di titoli e di altri investimenti), ma comunque inferiore rispetto ad alcuni paesi maggiormente colpiti dalla crisi (Tabella 2.3). Gli interessi attivi netti hanno rappresentato oltre la metà delle entrate totali degli istituti di credito italiani, un livello considerevolmente più alto di quello delle banche francesi e belghe ma simile al dato dell'Irlanda e del Regno Unito. Per quanto riguarda le altre entrate, quelle da attività di compravendita rappresentano una quota particolarmente trascurabile del totale, mentre quelli derivanti da servizi pesano in modo considerevole. Nel 2006, quando i mercati erano ancora vivaci, le entrate derivanti da attività di compravendita costituivano il 6% circa del loro totale e la quota maggiore dei ricavi diversi da interessi era quella di spese e commissioni addebitate per la vendita di prodotti finanziari per conto di società di gestione patrimoniale e compagnie assicurative, nonché per le commissioni di incasso.

Anche la struttura dei finanziamenti ha aiutato le banche italiane a superare le tensioni che affliggevano il mercato interbancario. Il finanziamento proveniente dai clienti privati, più stabile rispetto a quello all'ingrosso, rappresenta una fetta considerevole del totale. Nel giugno 2006, i depositi dei clienti privati costituivano il 37,4% dei finanziamenti

Tabella 2.3. Interessi netti, percentuale delle entrate totali; prestiti ai clienti, percentuale delle attività

Tutte le banche, 2006

| | Percentuale | | | Percentuale | | | |
|--------------------------|---|--|-----------|---|--|-----------------|------|
| | Prestiti ai clienti, quota delle attività | Interessi netti, quota delle entrate totali | | Prestiti ai clienti, quota delle attività | Interessi netti, quota delle entrate totali | | |
| | | BCE | OCSE | | BCE | BCE | OCSE |
| Francia | 35 | 25 | 37 | Irlanda | 62 | 65 | 63 |
| Belgio | 41 | 43 | 46 | Spagna | 69 | 63 | 54 |
| Germania ¹ | 42 | 68 | 48 | Danimarca | 71 | 53 ² | 56 |
| Repubblica ceca | 45 | 55 ² | 41 | Finlandia | 71 | 65 | 54 |
| Austria ¹ | 49 | 45 ² | 65 | Svizzera | | 35 | |
| Polonia | 53 | 57 ² | 63 | Canada | | 49 ² | |
| Regno Unito ¹ | 55 | n.d. | 65 | Stati Uniti | | 59 ² | |
| Paesi Bassi | 58 | 54 ² | 51 | Norvegia | | 70 | |
| Italia | 59 | 60 | 52 | Corea | | 85 ² | |
| Svezia ¹ | 60 | 43 ² | 52 | | | | |

Nota: I dati della BCE fanno riferimento ai bilanci consolidati delle "banche nazionali", incluse le controllate estere. I dati dell'OCSE fanno riferimento ai bilanci di tutte le banche operanti nel Paese. Sono possibili incongruenze fra le due serie di dati.

1. I dati della BCE utilizzano i Principi contabili internazionali, esclusi questi Paesi.

2. I dati dell'OCSE per questi Paesi sono riferiti al 2005.

Fonte: BCE (2007), OCSE.

totali, più che in Germania, Francia e oltre la media dell'area dell'euro, benché meno che in Spagna. Le obbligazioni vendute ai clienti al dettaglio¹⁴ hanno fornito il 17% di tutti i finanziamenti bancari, più che nei Paesi succitati e più che nella media dell'area dell'euro. Pertanto, nel complesso, i finanziamenti provenienti dai clienti al dettaglio hanno costituito il 54,4% dei finanziamenti totali, un valore elevato se confrontato ai livelli internazionali (Tabella 2.4). Gli istituti di credito non raccoglievano risorse attraverso strumenti di mercato quali le obbligazioni garantite,¹⁵ poi diventate difficilmente collocabili con l'intensificarsi della crisi, perché le regole che consentivano alle banche italiane l'emissione di tali strumenti sono entrate in vigore solo a metà del 2007. Prima di tale data, l'emissione di obbligazioni garantite non era consentita. Anche nella seconda parte del 2007 non si registrano emissioni di tali obbligazioni, forse per la scarsa familiarità con tale strumento e per l'emergere dello scompiglio nei mercati finanziari mondiali.

Infine, il ricorso limitato, da parte delle famiglie italiane, al mercato del credito rispetto a quello di altri Paesi lascia intendere che il mercato italiano dei prodotti al dettaglio come, per esempio, il credito al consumo, presentava probabilmente un grado di maturità inferiore e le banche erano forse meno incentivate a cercare prodotti nuovi e più complessi poiché riuscivano ancora a ottenere denaro attraverso settori di attività più tradizionali.

Queste cause immediate dell'impatto iniziale relativamente morbido della crisi sul sistema finanziario italiano potrebbero a loro volta dipendere da una politica di vigilanza e di regolamentazione improntata alla prudenza, oltreché a fattori istituzionali di carattere più fondamentale, anche se è difficile fornire prove certe a sostegno di alcuni degli argomenti.

Tabella 2.4. **Struttura dei finanziamenti del sistema bancario, Paesi selezionati**

| Giugno 2006 | Italia | | Germania | | Francia | | Spagna | | Area dell'euro | |
|---|------------------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|-------------------|------|
| | mln. di euro | % | mln. di euro | % | mln. di euro | % | mln. di euro | % | mln. di euro | % |
| FINANZIAMENTO AL DETTAGLIO¹ | 1 129 132 | 54.4 | 3 007 372 | 47.1 | 1 768 244 | 42.0 | 963 012 | 48.5 | 9 488 973 | 46.9 |
| Depositi | 775 615 | 37.4 | 2 030 155 | 31.8 | 1 260 047 | 30 | 814 344 | 41 | 6 811 732 | 33.7 |
| Obbligazioni ² | 353 517 | 17.0 | 977 217 | 15.3 | 508 197 | 12.1 | 148 668 | 7.5 | 2 677 241 | 13.2 |
| FINANZIAMENTO ALL'INGROSSO³ | 945 642 | 45.6 | 3 371 837 | 52.9 | 2 438 209 | 58 | 1 021 762 | 51.5 | 10 736 116 | 53.1 |
| Con sede nel Paese | 533 361 | 25.7 | 2 489 771 | 39.0 | 1 347 740 | 32 | 600 883 | 30.3 | 5 942 098 | 29.4 |
| IFM | 454 007 | 21.9 | 1 911 641 | 30.0 | 1 249 576 | 29.7 | 268 108 | 13.5 | 4 480 754 | 22.2 |
| depositi | 374 849 | 18.1 | 1 334 038 | 20.9 | 1 028 386 | 24.4 | 234 200 | 11.8 | 3 505 785 | 17.3 |
| obbligazioni | 79 158 | 3.8 | 577 603 | 9.1 | 221 190 | 5.3 | 33 908 | 1.7 | 974 969 | 4.8 |
| Con sede all'estero | 412 281 | 19.9 | 882 066 | 13.8 | 1 090 469 | 25.9 | 420 879 | 21.2 | 4 794 018 | 23.7 |
| IFM | 402 520 | 19.4 | 826 570 | 13.0 | 1 064 067 | 25.3 | 404 712 | 20.4 | 4 579 657 | 22.6 |
| depositi | 318 406 | 15.3 | 688 183 | 10.8 | 993 730 | 23.6 | 272 154 | 13.7 | 3 958 166 | 19.6 |
| obbligazioni | 84 114 | 4.1 | 138 387 | 2.2 | 70 337 | 1.7 | 132 558 | 6.7 | 621 491 | 3.1 |
| TOTALE | 2 074 774 | | 6 379 209 | | 4 206 453 | | 1 984 774 | | 20 225 089 | |

1. Finanziamento da clienti diversi dalle istituzioni monetarie e finanziarie e da altre società di finanziamento.

2. Include le obbligazioni detenute da IFM con sede fuori dall'area dell'euro.

3. Finanziamento da IFM e altre società finanziarie.

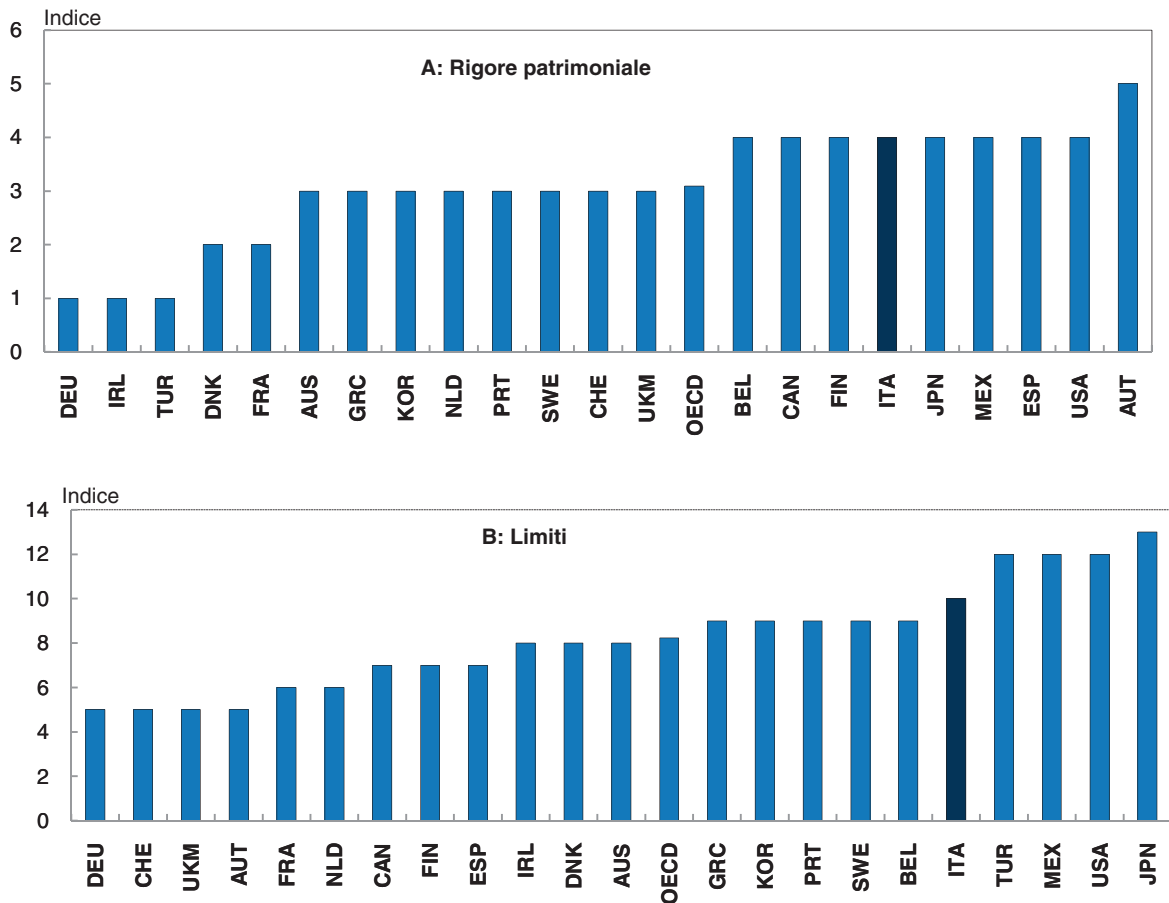
4. Include le obbligazioni detenute da IFM con sede nella sola area dell'euro.

Fonte: banche centrali nazionali.

Vigilanza e regolamenti prudenziali


Un candidato naturale per spiegare le ragioni del ridotto coinvolgimento delle banche italiane nel mercato delle "titoli tossici" è la vigilanza bancaria. Regolamentazioni e pratiche di vigilanza esplicite sembrano avere svolto entrambe una funzione importante nel garantire che il sistema bancario italiano non accrescesse in modo eccessivo la sua esposizione al rischio o all'indebitamento. Gli indicatori della Banca mondiale assegnano all'Italia un punteggio elevato in termini di "rigore patrimoniale" e di "limiti" imposti sulle attività bancarie (Laeven e altri, 2008 e Figura 2.4). Il "Rigore patrimoniale" è un indice della vigilanza normativa sul capitale bancario che integra informazioni relative all'eventuale investimento delle risorse costituenti il patrimonio di vigilanza in attività diverse da liquidità, titoli governativi o fondi mutuati, o all'eventuale verifica da parte delle autorità sulle fonti patrimoniali, o all'eventuale obbligo, previsto dalla normativa, di detrazione dal capitale delle perdite non realizzate. I "Limiti" sono un indice delle restrizioni regolamentari sulle attività delle banche che misura gli ostacoli regolamentari allo svolgimento di attività di mercato in titoli (per es., sottoscrizioni, intermediazione, negoziazione e ogni aspetto della gestione di fondi comuni), attività assicurative (per es., sottoscrizione e vendita di prodotti assicurativi), attività immobiliari (per es., investimenti, sviluppi e gestioni immobiliari) e proprietà di società non finanziarie. Questi indicatori non rappresentano chiaramente, né misure dirette di un eccesso di regolamentazione (ossia tale da soffocare inutilmente l'innovazione), né di immunità dalla crisi; gli Stati Uniti ottengono un punteggio maggiore rispetto all'Italia per entrambi gli indici, mentre il Regno Unito ottiene un punteggio inferiore.

Alcuni aspetti dettagliati della normativa prudenziale e delle pratiche di vigilanza sono tuttavia importanti. Nella concessione di mutui, l'obbligo di garanzie personali scoraggia i mutui con un rapporto tra prestito e valore dell'immobile superiore all'80%; le

Figura 2.4. Indicatori¹ di vigilanza normativa e limiti normativi

1. La copertura di questi indicatori varia a seconda del paese e può influenzare in modo significativo le classifiche, soprattutto per gli Stati Uniti.

Fonte: Laeven e Levine, 2008 Appendice 1

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638687731500>

banche sono considerate responsabili del rispetto delle norme alla base delle attività di finanziamento e della vendita di prodotti di credito attraverso terzi – per esempio, esse devono garantire la conformità ai regolamenti degli intermediari ipotecari; infine, la legge contro l'usura esclude i mutui con tassi d'interesse troppo elevati, vietando di fatto i mutui *subprime*.

I regolamenti e le pratiche prudenziali sono severe anche per quanto riguarda le informative pubbliche e la trasparenza. In primo luogo, l'autorità di vigilanza può stabilire quali informazioni le banche devono divulgare all'interno dei propri bilanci. Poiché gli Standard contabili internazionali definiscono solo principi contabili di carattere generale, i supervisor delle banche godono di qualche margine sul tipo di informazioni da richiedere alle banche. Storicamente, i supervisor italiani hanno chiesto agli istituti di credito di riportare una quantità notevole di dati sulle proprie attività, passività ed esposizioni, aumentando così il livello di trasparenza dei bilanci bancari.

Il trattamento prudenziale della cartolarizzazione è stato in Italia più severo rispetto a quanto previsto dagli accordi di Basilea I. I prestiti cartolarizzati possono essere considerati al di fuori dal bilancio di una banca solo se è avvenuto un effettivo trasferimento del

rischio, analogamente al quadro più restrittivo adottato a seguito dell'accordo di Basilea II. Inoltre, una legge del 1999 prevede la registrazione delle società veicolo in un albo dedicato e l'obbligo di comunicare le relative informazioni al Registro del Credito, garantendo così una serie rilevante di informazioni sulla propria situazione patrimoniale all'autorità di vigilanza. Infine, la crisi si è anche estesa ad altri Paesi e in ambito internazionale per il fabbisogno di liquidità dei Veicoli di Investimento Strutturati (SIV), posti al di fuori dei bilanci ma finanziati dalle banche che si sono così esposte a rischi non contabilizzati nel calcolo dei coefficienti patrimoniali. A tal riguardo, la Banca d'Italia ha chiarito che il finanziamento di tali organismi, benché possibile nella pratica, sarebbe stato soggetto ad una vigilanza rigorosa e che le banche sarebbero state tenute a consolidare i SIV nei loro bilanci. Un approccio simile è stato adottato dalle autorità spagnole e ha contribuito ad impedire lo sviluppo di un sistema bancario ombra (OCSE, 2009, Capitolo 3).

In modo autonomo, nel 2003 l'organo di vigilanza del settore assicurativo ha proibito il collegamento dei prodotti indicizzati a cartolarizzazioni o derivati su credito. La normativa ha altresì scoraggiato l'offerta di garanzie contro l'insolvenza delle obbligazioni o di altri titoli di debito, riducendo così la portata operativa delle società italiane nel mercato monoline. Queste pratiche hanno inoltre aiutato a contenere l'esposizione del settore assicurativo alla crisi.

È infine importante la struttura del sistema di vigilanza. La Banca d'Italia svolge anche un compito di vigilanza sugli intermediari finanziari non bancari che forniscono credito in forme diverse. Tra questi intermediari vi sono società di leasing e factoring (intermediari di credito commerciale), intermediari che offrono credito al consumo e, in generale, tutti gli enti che svolgono "qualsiasi attività di finanziamento". Al fine di operare, tali intermediari devono essere ufficialmente registrati e, all'iscrizione, diventano automaticamente soggetti alla normativa prudenziale. Devono così sottostare ai requisiti patrimoniali di carattere prudenziale, adottare una struttura di governance adeguata e rispettare le norme che regolamentano l'emissione di strumenti finanziari. Dal momento che l'organo di regolamento è lo stesso delle banche, l'arbitraggio regolamentare è difficile, anche se le regole per gli "altri intermediari" sono in qualche modo meno stringenti di quelle a cui sono assoggettati gli istituti di credito.

Le Autorità di regolamentazione hanno dimostrato di essere consapevoli della necessità di una collaborazione e di uno scambio di informazioni. Sin dagli inizi del 2000, si sono sottoscritti accordi fra la Banca d'Italia, la CONSOB e l'ISVAP per lo scambio di informazioni su basi regolari, l'identificazione di conglomerate finanziarie¹⁶ e la valutazione della loro adeguatezza patrimoniale, nonché la gestione dell'applicazione dei principi contabili internazionali. Nel 2003, la Banca d'Italia e l'ISVAP hanno creato un gruppo di lavoro per monitorare il trasferimento del rischio di credito fra le banche e le compagnie assicurative (Banca d'Italia, 2004 e ISVAP, 2004).

Fattori istituzionali

La protezione relativamente ampia offerta ai depositi dai relativi piani di assicurazione, anche prima della crisi, potrebbe avere reso gli stessi più allettanti per la piccola clientela, favorendo il finanziamento alle banche. Inoltre, poiché distribuiscono una ampia porzione di prodotti finanziari tramite le loro filiali, le banche sono avvantaggiate nel collocare i propri prodotti presso gli investitori. Tutti questi fattori hanno probabilmente contribuito al peso relativamente significativo che il finanziamento da

parte della piccola clientela ha ricoperto, e ricopre tuttora, per la politica globale di provvista fondi degli istituti.

Il relativo scarso sviluppo del credito alle famiglie potrebbe essere in parte dovuto alla legislazione in materia di fallimento. Anche a seguito della riforma del diritto fallimentare del 2005, non esistono disposizioni che consentano ai singoli soggetti di dichiarare lo stato di insolvenza e di ottenere la possibilità di “ripartire da zero”. È probabile che ciò mantenga la domanda di credito più bassa di quanto sarebbe se la dichiarazione di fallimento fosse possibile. L'inconveniente potrebbe essere compensato dal lato dell'offerta da minori tassi di interesse da parte degli istituti finanziari che, in teoria, godono di maggiori garanzie. In pratica, tuttavia, i lunghi ritardi in molte cause civili possono significare che, per gli effettivi casi di default (insolvenza), i finanziatori vengono spesso ripagati solo con lunghi ritardi e a costi elevati. Ciò costituisce, probabilmente, un equilibrio inefficiente, che indebolisce sia la domanda che l'offerta di credito al consumo (White, 2005).

L'assetto proprietario di alcune banche, dove i patti di sindacato limitano la contestabilità,¹⁷ può ridurre la pressione sui dirigenti per conseguire risultati a breve termine e migliorare la performance dei loro collaboratori. La transizione dalla proprietà pubblica a quella privata delle casse “di risparmio” italiane è stata inoltre completata attraverso la creazione di “fondazioni bancarie”: i loro organi consiliari comprendono rappresentanti dei governi locali, associazioni commerciali e altre istituzioni, nonché organizzazioni non profit, che possono essere meno orientati a massimizzare il valore delle azioni, per lo meno nel breve periodo, degli investitori privati. Le “fondazioni bancarie” restano ancora tra i principali azionisti, anche dei grandi gruppi bancari, sebbene in molti casi con quote di capitale minoritarie. In questo scenario, i dirigenti di alto livello possono avere incentivi migliori per la creazione di valore nel medio periodo, piuttosto che superare semplicemente le prestazioni dei propri collaboratori nel breve periodo o soddisfare gli azionisti con dividendi immediati e prezzi alti delle azioni ed evitare acquisizioni che possano costare loro il posto di lavoro. Tuttavia, vi sono anche svantaggi nelle strutture relativamente chiuse: meno concorrenza significa meno pressione per mantenere bassi i costi per i clienti, per l'innovazione e il miglioramento dell'efficienza complessiva.

Le banche italiane sono state infatti strettamente sorvegliate negli ultimi anni, a seguito degli scandali finanziari legati all'insolvenza di primarie imprese non finanziarie operanti nel settore alimentare e a seguito del default in Argentina. In entrambi i casi, le banche avevano collocato presso piccoli investitori titoli di debito poi dichiarati insoluti: alcuni di questi risparmiatori hanno vinto la causa contro l'istituto di credito che aveva loro venduto i titoli in ragione del fatto che la banca, pur conscia della rischiosità dell'operazione, li aveva collocati presso di loro, in modo da eliminare il rischio dal proprio bilancio. Questi episodi, e il successivo clamore, possono avere esercitato una qualche pressione sulle banche per evitare di assumere rischi eccessivi.

La struttura remunerativa dei top manager costituisce un ulteriore fattore che contribuisce ad accrescere gli incentivi al rischio, in particolar modo se prevale la remunerazione variabile sotto forma di opzioni, o di altri strumenti il cui valore aumenta con la volatilità. Sebbene la struttura degli incentivi per i livelli professionali di grado inferiore, come i trader, sia altresì molto importante, i vertici hanno il potere decisionale sulle strategie generali, quali ad esempio stabilire le risorse da impiegare nelle attività di scambio, operare in determinati mercati o sviluppare determinati prodotti caratterizzati dal rischio.

I dati raccolti su scala internazionale indicano che, in media, i compensi ai dirigenti (CEO) in Italia per il 2005, sommati per tutti i settori, comprendevano una quota minore di retribuzione variabile rispetto a quella, ad esempio, di Stati Uniti, Francia, Germania e Spagna (Towers Perrin, 2006). Tali dati possono non essere rappresentativi della particolare situazione nel settore finanziario ma evidenziano come le strutture remunerative per i dirigenti ai vertici in Italia attribuiscono un minor peso ai risultati variabili. Colpisce in modo particolare la differenza con gli Stati Uniti, dove oltre il 60% dei compensi è variabile, contro il 35% dell'Italia. I dati tratti dai bilanci delle banche italiane mostrano come, nel 2007, solo 6 fra i 27 istituti e gruppi bancari quotati utilizzassero piani di stock option per i loro dirigenti, e soltanto 2 tra i primi 5 grandi gruppi (LaVoce, 2009).

I compensi basati sulla performance, in particolare le stock option, possono costituire un meccanismo di forte incentivazione, avere effetti benefici per dare impulso alla produttività e indirizzare l'azione della dirigenza verso la creazione di valore per gli azionisti. Tuttavia, come è emerso dagli sviluppi della crisi, le strutture remunerative che fanno affidamento sulle stock option possono altresì distorcere gravemente gli incentivi e indurre ad una eccessiva assunzione di rischi. Nel marzo 2008, la Banca d'Italia ha approvato nuove direttive in materia di corporate governance bancaria, che esigono meccanismi di compenso con incentivi allineati a una adeguata assunzione del rischio e volti al raggiungimento di obiettivi di lunga scadenza per l'impresa. Le politiche sui compensi devono altresì essere soggette all'approvazione e all'esame da parte degli azionisti (Banca d'Italia, 2008d).

In ultimo, il modesto coinvolgimento dei broker italiani nel mercato dei "titoli tossici" e la prevalenza del modello di relazione creditizia (relationship lending) non sembrano avere origine dalla concorrenza limitata. Una concorrenza più debole può naturalmente diminuire gli incentivi ad introdurre nuovi prodotti ed eventualmente, ad assumere rischi (Hellman *et al.* 2000). Tuttavia, nel 1993, sono state attuate ampie riforme, a seguito della 2° Direttiva Bancaria e gli studi sui dati concreti relativi al sistema bancario italiano indicano che la concorrenza è aumentata significativamente nella seconda metà degli anni novanta (Angelini *et al.*, 2003). I confronti internazionali non indicano che il sistema bancario italiano fosse meno competitivo di quello di altri Paesi europei nei primi anni del nuovo millennio. I dati dell'OCSE indicano che l'Italia si è attestata attorno alla media OCSE per ciò che concerne il confronto degli indici di regolamentazione dell'attività, la regolamentazione delle entrate nazionali ed estere e l'entità di proprietà statale (OCSE, 2006). Misurare il livello di concorrenza bancaria è un compito complesso e indicatori diversi forniscono spesso risposte diverse. Sebbene il quadro che emerge dagli studi esistenti sia confuso (Bikker *et al.* 2006), il sistema bancario italiano non si distingue per mancanza di competitività, per cui questa non può essere una buona spiegazione per la relativamente limitata esposizione diretta delle banche italiane alla crisi finanziaria.

La questione che non tutti i fattori che hanno contribuito a proteggere l'Italia dall'impatto diretto della crisi possano essere utili per la crescita nel lungo periodo, non verrà trattata nella presente pubblicazione. Se è vero che la solvibilità delle banche può essere meno in discussione che negli altri Paesi, queste ultime sono tuttavia parte del meccanismo che propaga la stretta creditizia e la recessione: le autorità hanno intrapreso una serie di misure per cercare di evitare una spirale negativa tra la recessione corrente e una ulteriore restrizione creditizia. (vedi Riquadro 2.1).

Gli sviluppi recenti

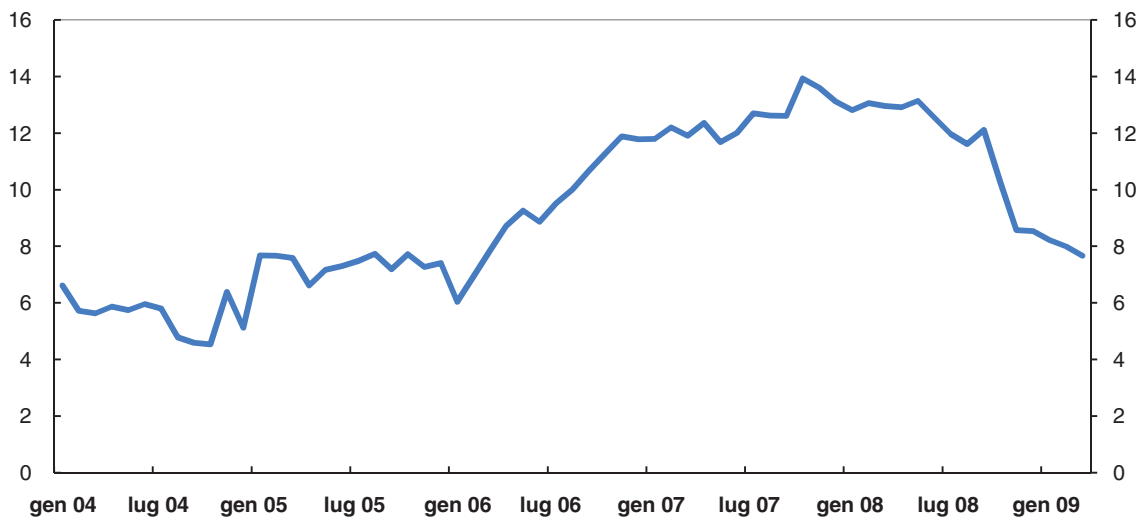
Il credito rallenta...

Il flusso di credito alle famiglie e alle aziende, nonché i suoi costi, sia in termini di tassi di interesse che delle necessarie garanzie personali e reali, esercita effetti notevoli sull'economia reale. Anche se il rallentamento del credito può riflettere una minore domanda di nuovo finanziamento, in un contesto di accresciuta incertezza, potrebbe altresì risultare dalla ridotta offerta di credito da parte delle banche, desiderose di ridurre la propria leva finanziaria. La contrazione del credito potrebbe far scaturire una reazione circolare in cui le debolezze dei settori finanziario e reale si alimentano a vicenda.

Dopo sei anni di espansione sostenuta, il tasso di crescita dei prestiti alle imprese non finanziarie, corretto per le cartolarizzazioni, ha subito un forte arresto nell'ultimo trimestre del 2008 (Figura 2.5). Questo è valso in maniera particolare per le aziende con meno di 20 dipendenti. Il rallentamento nei prestiti è stato altresì particolarmente evidente per le aziende dell'Italia meridionale, l'area meno sviluppata del Paese.

Figura 2.5. **Tasso di crescita dei prestiti alle imprese non finanziarie**

Percentuale delle variazioni rispetto all'anno precedente



Fonte: Banca d'Italia

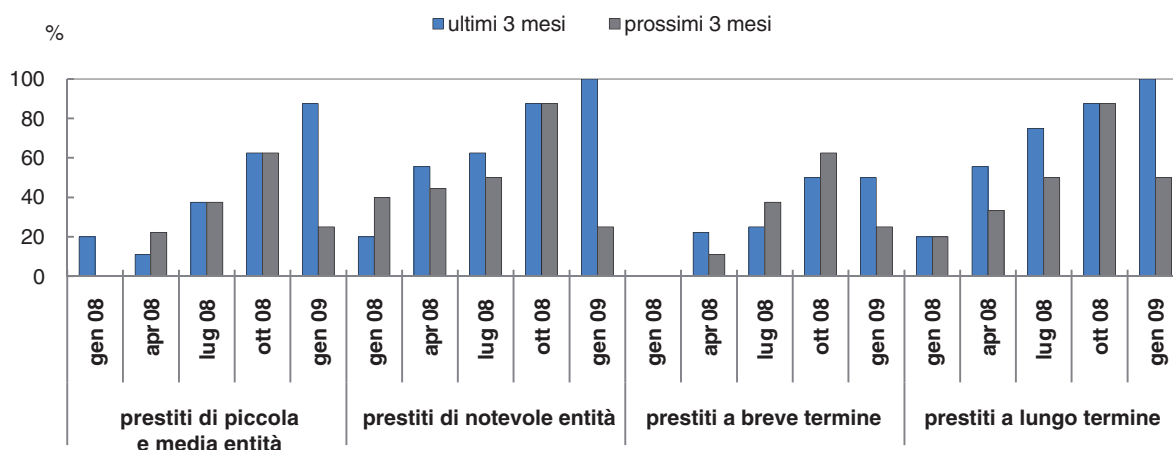
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638713107238>

Recenti studi sulle imprese manifatturiere denunciano un peggioramento significativo nelle condizioni creditizie, in particolar modo per le imprese che hanno richiesto nuovi prestiti o l'aumento di quelli già erogati (Banca d'Italia, 2008e e 2008f). Le indagini della Banca d'Italia riferiscono sia un aumento del numero di prestiti non concessi e dei tagli alle dimensioni dei fidi esistenti che un aumento dei costi per il credito in essere. Un'altra indagine sulle "Aspettative di inflazione e crescita", condotta congiuntamente dalla Banca d'Italia e dal quotidiano finanziario "Il Sole 24 Ore" nella prima metà del dicembre 2008, indica che circa il 40% delle imprese ha segnato un peggioramento nell'accesso al credito, contro il 26,7% del settembre 2008 e circa il 20% del mese di marzo (Banca d'Italia 2008e). L'aumento nella percentuale delle aziende che ha lamentato peggiori condizioni creditizie è stato particolarmente pronunciato tra quelle con 50 - 199 dipendenti.

...a causa di fattori sia sul lato della domanda che dell'offerta

Il rallentamento nel credito è in parte attribuibile alla minore domanda, poiché, con l'indebolimento e la successiva caduta nella domanda interna ed estera, le aziende stanno rivedendo al ribasso i propri piani di investimento e tagliando la produzione. Separare i fattori della domanda da quelli dell'offerta è difficile, ma è chiaro che questi ultimi hanno contribuito alla decelerazione nella concessione di credito. Secondo l'Indagine sul credito bancario, le condizioni creditizie alle imprese non finanziarie hanno subito una contrazione nella seconda metà del 2007 e, per le famiglie, dall'inizio del 2008 (Figura 2.6). La stretta riguarda importi, margini, scadenze e impegni specifici mirati a limitare il rischio. Le banche attribuiscono tale contrazione sia al peggioramento della crisi, con l'assenza di liquidità nei mercati del finanziamento agli investitori professionali a seguito del fallimento di Lehman Brothers, sia alla maggiore rischiosità dei prenditori, da attribuire alle deboli previsioni economiche. Nel quarto trimestre del 2008, gli istituti di credito hanno, per la prima volta, comunicato di prevedere una stretta notevolmente minore nel futuro rispetto agli ultimi tempi.

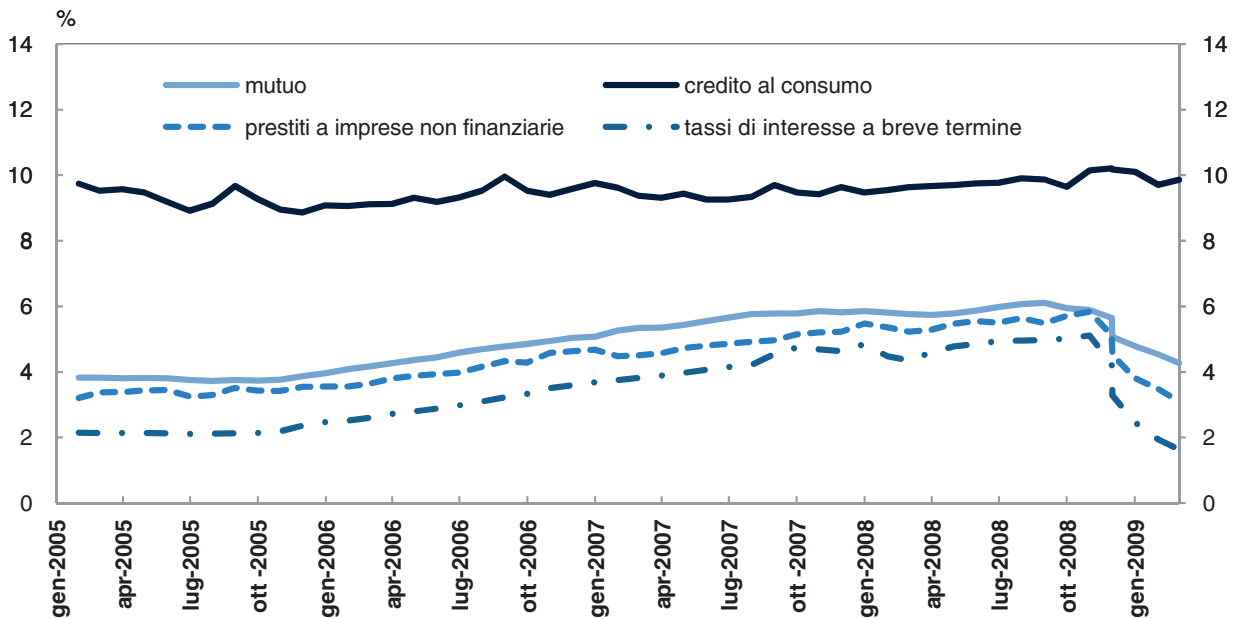
Figura 2.6. **Condizioni creditizie secondo l'Indagine sul credito bancario**




Fonte: Banca d'Italia

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638723007546>

La minore tensione sul mercato interbancario e le misure per assicurare la provvista di liquidità hanno iniziato a produrre alcuni effetti sui tassi d'interesse dei prestiti. I tagli ai tassi operati dalla BCE e i mezzi attivati per aumentare la provvista fondi hanno aiutato a stabilizzare i tassi interbancari. Sebbene le condizioni di finanziamento per le banche siano in miglioramento, i tassi potranno essere ancora relativamente elevati, in media, a riflettere l'accresciuta rischiosità rispetto ai prenditori, indotta dalla recessione. Si è verificata una leggera diminuzione nei tassi di interesse sui nuovi prestiti alle imprese non finanziarie, in particolare sui prestiti più consistenti. I tassi di interesse sul credito al consumo continuano a essere elevati ed in aumento, probabilmente rispecchiando il maggior rischio legato alla potenziale clientela che presenta domanda di nuovi prestiti in questo segmento di mercato (Figura 2.7). Il flusso destagionalizzato dei prestiti in sofferenza ha subito un aumento e tale ascesa si è sentita con maggiore intensità nell'Italia meridionale e nel settore edile. Non si è verificata, d'altra parte, alcuna variazione significativa nel tasso d'insolvenza dei prestiti alle famiglie.

Figura 2.7. **Tassi di interesse medi per i mutui, il credito al consumo e i prestiti commerciali**

Fonte: Banca d'Italia

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638747323123>

Tutti i primari gruppi bancari italiani hanno manifestato l'intenzione di aumentare i propri indici di capitalizzazione nel 2009 e questo sicuramente contribuisce alla restrizione del credito. Anche se nessuna banca è venuta meno ai requisiti normativi minimi, la situazione attuale delle banche italiane può, a prima vista, sembrare peggiore di quella dei concorrenti internazionali. Al giugno 2008, i due maggiori gruppi bancari italiani avevano un rapporto di patrimonio di vigilanza di primo livello (TIER1) inferiore alla media rispetto a quella delle più grandi banche europee. Le autorità italiane hanno, tuttavia, adottato un approccio relativamente rigido, nel quadro del Basilea II, nello stabilire quali classi di capitale possono essere incluse nel TIER1, di modo che un valore inferiore di tale rapporto può non necessariamente rappresentare un segnale di debolezza in un confronto tra Paesi. In effetti, a una analisi del rapporto tra capitale e attività totali di una banca, i risultati dei maggiori istituti italiani sono migliori dei concorrenti europei.¹⁸

I più elevati rapporti di capitale possono, tuttavia, essere necessari per fronteggiare l'aumento dei prestiti in sofferenza che la recessione porterà con sé e offrire una sicurezza in caso di ulteriori perdite, ad esempio, derivanti dall'esposizione all'estero. Questo sembra trovare conferma nel fatto che i mercati azionari paiono esigere dalle banche indici di capitalizzazione più elevati e che ciò costituisca probabilmente una condizione chiave per la risalita del prezzo delle loro azioni. Gli indici di capitalizzazione possono essere aumentati in diversi modi: vendendo attività secondarie,¹⁹ raccogliendo più capitale dagli attuali azionisti o aumentando il numero delle azioni presenti sul mercato, o utilizzando risorse statali per misure di ricapitalizzazione. L'alternativa è quella di ridurre l'ammontare del credito assegnato ai clienti, che andrebbe probabilmente a esacerbare la recessione e, in ultima istanza, non porterebbe alcun beneficio al settore nel suo complesso.

I rischi

Sebbene la crisi finanziaria abbia avuto un impatto più lieve sul sistema finanziario nazionale, rispetto ad altri Paesi, e nessuna banca si sia trovata in condizioni precarie, vi sono rischi negativi considerevoli, derivanti dalla gravità della contrazione nell'attività economica e dall'impatto che questa ha avuto sulla solidità finanziaria di imprese e famiglie, sia in Italia che all'estero, in particolar modo per le grandi banche con sostanziali attività all'estero.

I prenditori nazionali vanno incontro a tempi difficili

L'effetto del deterioramento del contesto economico sulla capacità dei prenditori di pagare gli interessi sui loro prestiti è una delle principali fonti di rischio. I dati della contabilità nazionale indicano che gli utili operativi delle imprese hanno continuato a diminuire nei dodici mesi fino al settembre 2008, seguendo un trend iniziato nel 2004 e diventato più accentuato nella seconda metà del 2007. L'autofinanziamento in rapporto al valore aggiunto ha toccato il minimo livello in 15 anni. Il peggioramento delle condizioni finanziarie dei prenditori può avere un effetto diretto sulla redditività delle banche e potrebbe, in teoria, incidere sulla solvibilità di alcuni istituti. L'ultima significativa crisi bancaria è avvenuta nei primi anni Novanta, quando l'Italia ha altresì sperimentato una massiccia svalutazione della Lira e sfiorato la crisi del debito pubblico, sebbene la contrazione dell'attività economica fosse stata inferiore a quella prevista per l'attuale recessione (la crescita del PIL è scesa dallo 0.8% del 1992 al - 0.9% del 1993, per poi rimbalzare al 2.2% nel 1994) (vedi Figura 1.5).

Inoltre, il settore imprenditoriale italiano fa il suo ingresso nella recessione corrente trovandosi già in uno stato di fragilità, a seguito di un decennio di crescita lenta e scarsa produttività. Il sistema finanziario nazionale potrebbe essere altamente esposto alla contrazione dell'attività economica. Il margine di interesse è una importante componente del reddito delle banche e potrebbe costituire una fonte di debolezza durante il "secondo round" della crisi, che vedrà probabilmente aumentare l'insolvenza dei prenditori. In Italia, le piccole imprese tendono a fare un notevole affidamento sui prestiti bancari a breve termine e, con un elevato rapporto di indebitamento e garanzie reali non così facilmente disponibili come per le grandi aziende, esse risentono presumibilmente della contrazione del credito in fase di recessione. L'ampio utilizzo del credito commerciale può altresì rendere più fragili e amplificare l'intensità della crisi, man mano che le condizioni finanziarie di imprese diverse diventano collegate le une alle altre attraverso i debiti e i crediti commerciali.²⁰

Le controllate straniere possono essere vulnerabili

Una principale fonte di rischio è rappresentata dall'esposizione delle banche italiane verso i mercati stranieri, in particolare dell'Europa centrale e orientale, dove due delle principali banche italiane hanno di recente completato il perfezionamento di importanti acquisizioni, principalmente con la costituzione di società controllate. Tale esposizione ha raggiunto i 148 miliardi di euro nel dicembre 2008, il 5% del totale delle attività del sistema bancario italiano. Questa percentuale non è particolarmente ampia, sebbene i principali gruppi bancari, quelli più colpiti dalla crisi finanziaria, siano altresì maggiormente esposti e debbano probabilmente subire perdite significative in un contesto in cui faticano ad aumentare la propria capitalizzazione. A fine 2007, le banche di proprietà italiana detenevano quote consistenti delle attività bancarie totali in Croazia, Slovacchia, Ungheria,

Polonia, Austria, Bulgaria e Slovenia.²¹ In termini assoluti, le banche italiane sono quelle maggiormente esposte in Polonia, Croazia, Ungheria e Russia (Tabella 2.5). Negli ultimi anni, questi Paesi hanno assistito a una forte crescita del credito in rapporto al PIL, sebbene si mantenga a livelli modesti se paragonato ai Paesi dell'Europa occidentale. Gran parte dei prestiti, anche se emessi in valuta locale, sono indicizzati all'Euro. Ne consegue che, sebbene il rischio da valuta estera sia sopportato dai prenditori, i corrispondenti rischi delle banche italiane aumentano. Poiché la recessione colpisce questi Paesi, le banche di proprietà italiana potrebbero subire perdite, sia attraverso il deterioramento nella qualità del credito, dovuto al ciclo economico sfavorevole, sia a causa della svalutazione delle valute locali, che potrebbe aumentare l'insolvenza. D'altra parte, l'esposizione complessiva del sistema italiano verso i Paesi in via di sviluppo²² (che comprendono l'Europa orientale) era, nel 2007, minore di quella delle banche tedesche, francesi, spagnole e olandesi.

Tabella 2.5. **Le attività delle banche italiane nell'Europa centrale e orientale**

| | Esposizione (prestiti) in miliardi di Euro | Quota di attività nel sistema bancario controllate da banche di proprietà italiana |
|-----------------|--|--|
| Polonia | 35 | 18.2 |
| Croazia | 22 | 43.6 |
| Ungheria | 18 | 20.3 |
| Russia | 16 | 1.6 |
| Slovacchia | 13 | 25.5 |
| Repubblica Ceca | 12 | 9.1 |
| Romania | 8 | 8.8 |
| Bulgaria | 5 | 14.5 |
| Slovenia | 5 | 10.4 |

Fonte: Banca d'Italia (2008a), pag. 249 (versione italiana) e tavola 21.2 per la colonna 2 (quota di attività)

Il mercato degli immobili commerciali potrebbe essere meno rischioso che altrove

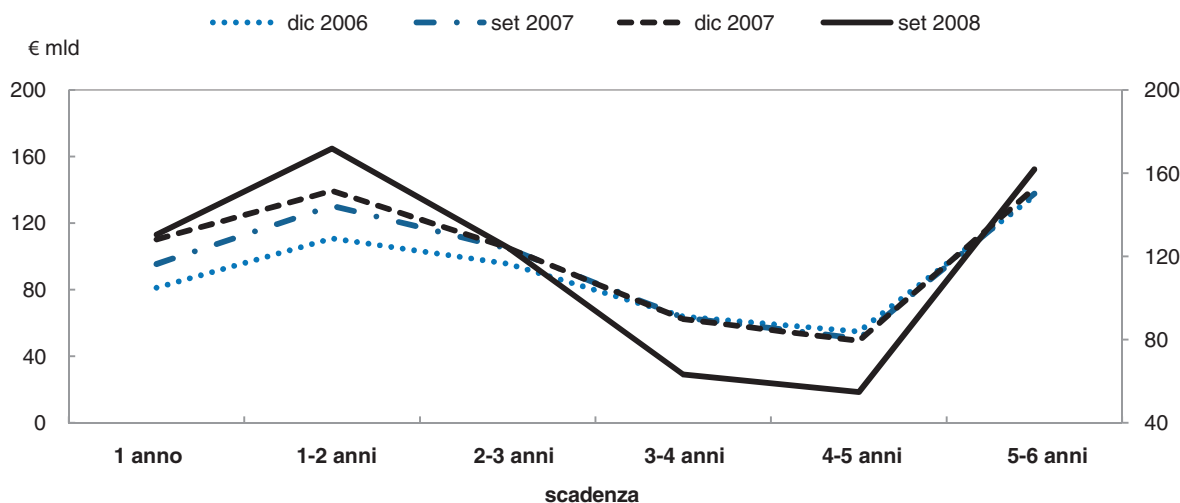
In Italia, il mercato degli immobili commerciali sembra costituire un rischio minore che negli altri Paesi europei, essendo qui relativamente sottosviluppato (BCE, 2008). La quota di immobili investiti tra gli immobili da investimento²³ si attesta sotto il 50% a fronte di circa il 70% o più di Stati Uniti, Germania, Canada, Giappone e Regno Unito. I dati disponibili sui prezzi, sebbene non siano molto rappresentativi per l'Italia, indicano un aumento di moderata entità in termini nominali nel periodo 2004 – 2006, attorno al 2-3%, che è significativamente minore dell'aumento verificatosi in altri Paesi, quali Irlanda, Regno Unito, Spagna, Francia (oltre il 12% per i primi due Paesi, attorno all'8% per gli ultimi due). I risultati dell'indagine evidenziano che le banche italiane segnano una esposizione ai prestiti legati agli immobili commerciali paragonabile alla media della zona euro, che, attestandosi attorno al 5% delle attività totali, non è particolarmente ampia.

Il finanziamento da parte della piccola clientela potrebbe diventare più difficile


Come osservato, le banche italiane sono di recente diventate maggiormente dipendenti dal finanziamento dei piccoli investitori, attirando più depositi ed emettendo titoli collocabili presso i piccoli risparmiatori. Con l'avanzare della recessione, l'affidamento su questa fonte di provvista diventerà sempre più difficile: la più debole propensione al rischio da parte delle famiglie potrebbe ridurre la domanda di obbligazioni bancarie e il crescente spread tra titoli di stato italiani e tedeschi può aumentare il costo

delle nuove emissioni. Anche se la recessione diminuisce il fabbisogno di finanziamento, con l'indebolimento della domanda di credito a causa dell'abbandono dei piani di investimento da parte delle imprese e del differimento degli acquisti di beni durevoli da parte delle famiglie, le banche affronteranno esborsi significativi per rimborsare i titoli in scadenza, a meno che non riescano a sostituirli con altri simili. Nei 12 mesi successivi al settembre 2008, andranno in scadenza obbligazioni per un valore di € 130 miliardi, e nei 12 mesi successivi al settembre 2009, ulteriori € 172 miliardi (Figura 2.8). Questi importi sono maggiori di qualche mese fa, a comprova delle maggiori emissioni di obbligazioni nel corso del 2008 e delle più brevi scadenze. Inoltre, più di 300 miliardi di titoli di stato scadranno nel 2009-10 (circa € 150 miliardi ogni anno, in aggiunta ad un pari importo di debito statale a breve termine). È possibile che un finanziamento di tale entità esaurisca la riserva di fondi e possa riflettersi in una contrazione dell'erogazione di credito. Tuttavia, il ritorno al normale funzionamento dei mercati interbancari, unito ai programmi di assistenza alla liquidità da parte delle autorità statali e monetarie, agevolerà probabilmente le condizioni di provvista fondi. Inoltre, gli investitori che in precedenza avessero investito direttamente o collocato i propri fondi presso intermediari non bancari potrebbero essere in questo momento disposti a prestarli a istituti bancari solidi.

Figura 2.8. **Struttura delle scadenze, obbligazioni bancarie**



Fonte: Banca d'Italia

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638765438582>

Le misure adottate dalle autorità italiane

Le autorità hanno adottato diverse misure per assistere il sistema finanziario nel fronteggiare la tempesta globale (Riquadro 2.1). Sono stati attuati provvedimenti per alleviare le restrizioni di liquidità che il settore bancario si è trovato di fronte, quali la riduzione dell'ammontare minimo dei prestiti utilizzabili per le operazioni di rifinanziamento presso la BCE e la possibilità di scambio temporaneo dei buoni del tesoro italiani detenuti da Bankitalia con le attività possedute dalle banche. Al fine di migliorare il prestito interbancario, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana e una piattaforma elettronica interbancaria hanno creato un sistema che consente il finanziamento anonimo garantito. A tale iniziativa è stata mossa la critica di contribuire alla frammentazione dei mercati interbancari europei, in quanto la partecipazione alla stessa è aperta alle filiali di

Riquadro 2.1. Misure per sostenere il sistema finanziario

Nell'ottobre 2008 (con ratifica a dicembre in Legge 190/2008) sono state adottate misure in relazione al fondo di garanzia dei depositi, alla liquidità bancaria e alla ricapitalizzazione d'emergenza degli istituti bancari:

- Una garanzia statale aggiuntiva al sistema bancario di garanzie per i depositi della piccola clientela. Questo non ha variato il livello di assicurazione sui depositi, già fissato a € 103.000, ma ha offerto una garanzia di finanziamento statale a sostegno del fondo assicurativo, per tre anni.
- Strumenti per migliorare la liquidità bancaria in essere fino al dicembre 2009: una garanzia statale per alcune passività bancarie; una struttura per scambiare alcune passività bancarie con titoli di stato italiani e una garanzia statale temporanea per i titoli non bancari venduti alle banche e utilizzabili per operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema. I costi della garanzia statale e degli scambi sono in linea con le raccomandazioni dell'Eurosistema.
- Per la ricapitalizzazione delle banche per le quali Bankitalia rileverà una inadeguatezza patrimoniale. Fino al 31 dicembre 2009, il Ministro delle Finanze potrà sottoscrivere gli aumenti di capitale sotto forma di azioni privilegiate senza diritto di voto in tali banche o holding bancarie.

Le altre misure, intraprese direttamente dalla Banca d'Italia nel mese di ottobre, hanno ridotto l'ammontare minimo dei prestiti utilizzabili per il rifinanziamento e previsto scambi, dietro commissione, tra i titoli di stato detenuti dalla Banca d'Italia con attività possedute da banche non utilizzabili per il rifinanziamento presso l'Eurosistema.

È stato attuato un sistema di prestito interbancario anonimo ma garantito ed è operativo dal 2 febbraio 2009. La Banca d'Italia valuta le garanzie reali offerte dalle banche partecipanti, provvede al saldo immediato delle operazioni in caso di insolvenza di una parte contraente, e riceve direttamente le garanzie. Le banche partecipanti garantiscono congiuntamente le garanzie fornite dalle parti insolventi fino al tetto del 10% della propria garanzia reale. L'accesso a questa struttura è, per il momento, limitato alle banche italiane o alle banche dell'Unione europea, fermo restando il raggiungimento di un accordo con la rispettiva banca centrale.

Un decreto introdotto nel novembre 2008 (ratificato a gennaio con Legge 2/2009) comprende un ventaglio di misure molto eterogeneo, di cui alcune fiscali (si veda il Riquadro 1.1). L'articolo 12 riguarda le banche e prevede la sottoscrizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze di specifici strumenti finanziari (conosciuti come "Tremonti bond") emessi da banche o holding bancarie italiane quotate, fino a fine 2009. Le banche potranno, a discrezione, emettere tali obbligazioni che, in certe circostanze, saranno anche aperte a sottoscrittori non statali. Tali strumenti si classificherebbero come patrimonio di vigilanza di qualità primaria (tier1) e non avrebbero diritto di voto. Le principali condizioni finanziarie e le altre condizioni di emissione sono le seguenti:

- Due piani di rimborso per i primi 4 anni, in cui l'emittente può scegliere tra l'opzione di un prezzo di riscatto minore e pagamenti più elevati delle cedole o un prezzo di riscatto maggiore e pagamenti meno elevati delle cedole.

Le obbligazioni potranno essere irredimibili ma il tasso di interesse aumenterà nel corso del tempo, mentre l'interesse sarà pagabile solo in base alla disponibilità di utili distribuibili da parte della banca, secondo l'ultimo conto economico.

- La banca avrà l'opzione di rimborsare con azioni ordinarie, a condizione che il prezzo delle azioni superi il 110% del livello registrato al momento dell'emissione delle obbligazioni.
- La banca dovrà mantenere un volume adeguato di credito alle famiglie e alle piccole e medie imprese, secondo termini e condizioni adeguate, da concordarsi in un protocollo d'intenti. Il Ministro dell'Economia e la Banca d'Italia monitoreranno i flussi di credito.
- La banca dovrà adottare un codice etico, in particolare per quanto riguarda i compensi ai manager e le politiche sui dividendi, nonché concedere una moratoria di un anno sui pagamenti dei mutui dovuti da parte dei disoccupati o dei lavoratori in cassa integrazione.

Riquadro 2.1. **Misure per sostenere il sistema finanziario** (segue)

La legge 2/2009 specifica altresì:

- Un tetto del 4% (o il tasso in vigore all'accensione del mutuo, se maggiore) sul tasso di interesse che le famiglie pagano sui mutui a tasso "flessibile" durante il 2009, con l'accollo delle eccedenze da parte dello Stato.
- Le banche dovranno offrire, tra i loro prodotti, mutui indicizzati al tasso di rifinanziamento principale della BCE.
- Un fondo di (fino a) € 1,6 miliardi a garanzia dei prestiti concessi alle piccole e medie imprese; una percentuale fino al 30% del fondo può essere utilizzata come ulteriore garanzia statale alle garanzie offerte da Confidi.

banche non italiane esclusivamente dietro accordo con la banca centrale dell'istituto estero, nonché la critica di rappresentare un implicito sussidio per gli istituti partecipanti. La questione principale è che la Banca d'Italia fornisca una garanzia di ultima istanza nel caso in cui la garanzia reale messa a disposizione nel piano reciproco non sia sufficiente a coprire gli importi dovuti da parte di un istituto insolvente. Le banche estere possono partecipare a condizione che le rispettive banche centrali nazionali prendano parte al piano di garanzia alle stesse condizioni della Banca d'Italia. Qualora le banche centrali degli altri paesi non concordino di partecipare a tale piano, questo finirà con l'essere disponibile solo per le banche italiane. Tuttavia, se da una parte questo può essere visto come una certa frammentazione dei mercati, dall'altra è difficile capire chi effettivamente ne possa risentire soprattutto nel confronto con l'assenza di tale agevolazione. Il potenziale sussidio implicito alle banche italiane emergerebbe solo se un trader non rispettasse un pagamento e sia la garanzia reale del trader che la garanzia reciproca fossero insufficienti a coprire l'importo dovuto. Questo non si discosta di molto dalle varie garanzie che sono state concesse sia alle banche che alle società non finanziarie in altri Paesi OCSE.

Le misure di ricapitalizzazione bancaria sono state adottate nell'ottobre 2008 e altre nel febbraio 2009. Le misure di ottobre vanno utilizzate esclusivamente qualora la Banca d'Italia ritenga che una banca disponga di un livello di capitale pericolosamente basso, il che non è ancora avvenuto. Il provvedimento di febbraio è inteso per l'utilizzo volontario da parte di banche solide. Le condizioni sono state oggetto di lunghe trattative e sono abbastanza complicate (vedi Riquadro 2.1).

Le condizioni applicate ai "Tremonti bond", nelle misure di febbraio, hanno lo scopo di trovare un equilibrio tra l'esigenza di evitare sovvenzioni alle banche, che inciderebbero sulla concorrenza, e quella di incoraggiare le stesse a utilizzare i fondi e ricapitalizzarsi per accrescere la loro solidità nell'affrontare la recessione. Il Governo ha voluto evitare di acquisire una partecipazione diretta che avrebbe consentito l'adozione di una serie di condizioni più semplici. Tuttavia, il Governo sostiene, considerato che queste misure sono essenzialmente studiate per gli istituti bancari solidi, che non sia necessario acquisire alcuna partecipazione e che sia più opportuno mettere a punto uno strumento ibrido con forti incentivi di rimborso anticipato per i prenditori. L'opzione di conversione in azioni è unilaterale, poiché le banche possono riscattare le obbligazioni con pacchetti azionari a loro discrezione, ma il Governo, in questo caso, non si fa carico di rischi negativi, poiché la conversione in azioni non può avvenire ad un prezzo inferiore al 110% del prezzo delle azioni al momento dell'emissione originaria delle obbligazioni. Le altre condizioni legate

alle obbligazioni hanno intenti lodevoli, ma che sarebbero probabilmente meglio perseguiti con altri mezzi. Le condizioni sui finanziamenti alle PMI sono presumibilmente di difficile applicazione e la dilazione sui rimborsi dei mutui dovrebbe essere parte di una rete di sicurezza sociale coerente piuttosto che appannaggio dei proprietari di casa con un mutuo.

Il Governo ha attuato misure per porre un tetto del 4% al tasso di interesse effettivo pagato sui mutui esistenti a tasso variabile (o il tasso di interesse al momento di accensione, se maggiore) durante tutto il 2009. Ciò per evitare che le famiglie debbano sostenere costi sempre crescenti sui loro pagamenti. Questa misura non sembra particolarmente convincente per due ragioni. La prima sta nella probabile poca utilità: in pratica, gran parte dei mutui a tasso variabile avrà un tasso inferiore al 4% nel corso dell'anno, perché il tasso interbancario Euribor, a cui gran parte dei mutui a tasso variabile sono indicizzati, è sceso e si prevede rimanga basso per qualche tempo. La seconda è che distorce il mercato: chi ha optato per un mutuo a tasso variabile, ha scelto di non acquistare alcuna assicurazione contro il rischio legato al tasso di interesse e, per qualche tempo, ha beneficiato di un tasso piuttosto basso sul proprio mutuo; d'altro canto, chi ha optato per un mutuo a tasso fisso si è assicurato contro il rischio legato al tasso di interesse e non lo avrebbe probabilmente fatto se fosse stata disponibile un'assicurazione statale gratuita.

Raccomandazioni

Per migliorare ulteriormente le pratiche di controllo, è importante continuare a rafforzare la condivisione di informazioni e il coordinamento sia tra gli organi regolatori nazionali responsabili di diverse aree del sistema finanziario che tra gli organi regolatori nazionali ed esteri. Le autorità avevano già rafforzato il coordinamento nazionale e la condivisione delle informazioni prima dell'avvento della crisi e questo dovrebbe essere portato avanti ed esteso a tutti gli organi regolatori. Il maggiore profilo internazionale degli intermediari italiani aumenta l'esigenza di monitorare l'attività delle operazioni transfrontaliere. I rischi per le banche italiane provengono presumibilmente dalle operazioni estere e la puntuale condivisione delle informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali e quelle del Paese ospitante possono essere fondamentali. Questo è altresì importante per il mercato assicurativo, poiché alcuni intermediari stranieri che operano in Italia sono soggetti al controllo del proprio paese, mentre altri sono soggetti al controllo da parte dell'ISVAP e, per garantire un monitoraggio adeguato, sono necessari sistemi uniformi di condivisione delle informazioni e coordinamento delle attività.

Le misure attuate finora non sembrano avere implicazioni negative ai fini dell'arbitraggio regolatore e devono continuare ad essere adottate per evitare di alimentare tale condotta. Come sopra sostenuto, tale arbitraggio non sembra essere una questione importante entro i confini nazionali, perché il sistema di controllo è relativamente onnicomprensivo. Tuttavia, con l'aumentare della propria portata internazionale, gli enti italiani potrebbero potenzialmente intraprendere attività rischiose che gli organi regolatori italiani, relativamente conservatori, non permetterebbero, ma questo è poco probabile, perché tali organi italiani controllano la posizione consolidata delle banche nazionali, potendo così intervenire sull'assunzione del rischio a livello di gruppo. Ciononostante, il rafforzamento della comunicazione e cooperazione può altresì servire per ridurre l'opportunità dell'arbitraggio regolatore.

In generale, per tutte le misure, garanzie di capitalizzazione, e così via, è importante trovare il giusto equilibrio tra gli incentivi alle banche per l'utilizzo delle agevolazioni ed

evitare sovvenzioni implicite e altre distorsioni di mercato. Questo è, com'è noto, molto più facile a dirsi che a farsi, anche in "tempi normali". Nel caso delle obbligazioni di ricapitalizzazione, portare l'attenzione su queste questioni, ma anche abbinarle ad altri obiettivi, ha portato a una struttura in qualche modo complicata, sebbene non si discosti di molto dalle misure avviate in vari altri Paesi. Tuttavia, il governo sta cercando di influenzare alcuni aspetti della condotta bancaria; tali provvedimenti sono comprensibili ma probabilmente non molto utili. Per quanto questi siano percepite come essenziali, un equo terreno di confronto si otterrebbe se fossero applicati a tutte le istituzioni finanziarie, non solo a quelle che emettono obbligazioni di ricapitalizzazione.

Nel più lungo periodo (in larga parte irrilevante per risolvere la crisi attuale, ma tuttavia importante), le autorità, di concerto con altri nella zona euro, devono prendere in esame modalità di revisione dei requisiti di capitale, per renderle meno pro cicliche. Un'opzione interessante potrebbe essere quella di partire dal meccanismo di dynamic provisioning sul modello spagnolo o della creazione di cuscinetti di capitale (non solo accantonamenti contabili) nei tempi buoni. Inoltre, una questione a più lungo termine, e probabilmente non decisiva, è la possibilità di rivedere la struttura proprietaria della Banca d'Italia (formalmente detenuta dalle banche controllate). Nella sostanza, non ha comportato molta differenza, ma un cambiamento eviterebbe l'accusa di "essere di proprietà delle banche controllate" che può talvolta pregiudicare il sostegno alle buone politiche. Infine, la regolare pubblicazione di una relazione di stabilità finanziaria sarebbe un modo utile per comunicare le azioni e i giudizi degli organi di controllo sulla solidità del sistema finanziario.

Riquadro 2.2. Riepilogo delle raccomandazioni sul sistema finanziario

Nel breve periodo

Nell'offrire incentivi adeguati alle banche per l'uso di strumenti di ricapitalizzazione, evitare di introdurre distorsioni di mercato, quali sovvenzioni a settori specifici.

Continuare la condivisione delle informazioni e il coordinamento sia tra gli organi regolatori nazionali responsabili di diverse aree del sistema finanziario che tra gli organi regolatori nazionali e stranieri.

Continuare a garantire che i cambiamenti nelle normative o nella struttura di controllo non diano spazio all'arbitraggio regolatore, sia in Italia che tra le operazioni nazionali ed estere delle banche italiane.

Nel più lungo periodo

Prendere in considerazione modalità di revisione dei requisiti di capitale per renderle meno procicliche.

Stabilire la regolare pubblicazione di una relazione sulla stabilità finanziaria (preferibilmente utilizzando un modello standardizzato comune con gli altri Paesi).

Note

1. Per le compagnie assicurative, i dati si riferiscono alle riserve tecniche. Tali dati non includono gli investimenti gestiti da fondi comuni esteri controllati da intermediari italiani con sede prevalente in Lussemburgo e in Irlanda e raccolta di fondi anche fuori dall'Italia. L'inclusione degli investimenti di queste intermediari non modifica il quadro.
2. Il grado d'indebitamento è misurato come il rapporto fra debiti di finanziamento e debiti di finanziamento più capitale proprio valorizzato ai prezzi di mercato.

3. È anche l'altra faccia della medaglia di un rapporto elevato fra capitale e prodotto in Italia, secondo i dati relativi alla contabilità nazionale.
4. Tuttavia, le modifiche apportate nel 2008 alla tassazione delle società, che limita la detraibilità delle spese per interessi oltre una certa soglia, ha spostato il sistema verso una maggior neutralità fiscale fra capitale di debito e capitale proprio.
5. Vedi Gompers, P. e altri, (2004), dati tratti da *European venture Capital Association*, Bentivogli e altri, (2009) e Banca d'Italia (2008b).
6. A tal riguardo, anche la legge sul fallimento svolge un ruolo importante.
7. La categoria denominata "famiglie" include anche le aziende senza personalità giuridica e le organizzazioni non a scopo di lucro, secondo quanto stabilito dal sistema contabile europeo (SEC95).
8. Include solo le persone fisiche e le aziende senza personalità giuridica, ad esclusione delle organizzazioni senza scopo di lucro.
9. Le compagnie assicurative che offrono assicurazioni contro il rischio di insolvenza.
10. Dati tratti dall'European Securitizations Forum e dalla Relazione annuale di bilancio della Banca d'Italia del 2007.
11. Tuttavia, Bonaccorsi e altri (2008) mostrano anche che il finanziamento medio di una banca che cartolarizza una parte dei propri prestiti presenta un rischio maggiore rispetto a quello degli istituti di credito che non effettuano operazioni di cartolarizzazione.
12. I SIV ricevono normalmente una linea di credito definita "sostegno alla liquidità" dalla banca finanziatrice per garantire la liquidità dei finanziamenti.
13. Il calcolo consiste nella differenza fra il tasso medio sui nuovi finanziamenti a società non finanziarie e il tasso sulle nuove emissioni di obbligazioni delle banche.
14. Questo dato aggregato include anche le obbligazioni detenute da istituzioni monetarie e finanziarie con sede fuori dall'area dell'euro.
15. Titoli di debito garantiti da attività che restano all'interno dei bilanci consolidati del debitore.
16. Grandi gruppi finanziari operanti in diversi settori finanziari, spesso oltre i confini nazionali.
17. Non esistono attualmente patti tra soci per i 2 maggiori gruppi bancari italiani. A inizio 2008, il 70% circa del capitale dei primi 5 gruppi bancari era liberamente scambiato sul mercato azionario.
18. Si veda FMI (2008) e Mediobanca (2008). Nel 2006, le banche italiane evidenziavano un rapporto medio tra capitale e attività di 7,1, contro il 6,0 della Francia e il 4,3 della Germania. Il Regno Unito si attestava all'8,9 e l'Islanda al 7,8.
19. I due maggiori gruppi bancari hanno recentemente venduto parte del proprio patrimonio immobiliare.
20. Si veda, tra gli altri, Kiyotaki, N. et al. (1997), Boissay, F. (2006), e Battiston et al. (2007).
21. I paesi sono elencati secondo la quota delle attività totali nel sistema bancario oggetto di intermediazione da parte di banche di proprietà italiana.
22. Come definito dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI).
23. Immobili "investiti": non occupati dal proprietario e pertanto di proprietà di investitori immobiliari professionisti a scopo di investimento. Immobili "da investimento": immobili la cui qualità è adatta all'investimento e che possono essere venduti a investitori professionisti oppure occupati attualmente dal proprietario ma che potrebbero essere messi in vendita in futuro.

Bibliografia

- Aghion P., T. Fally, S. Scarpetta (2007), "Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms", *Economic Policy*, 22, 731-79.
- Angelini, P., N. Cetorelli (2003), "The Effects of Regulatory Reform on Competition in the Banking Industry," *Journal of Money, Credit and Banking*, 35, 663-84.
- Angelini, P., A. Generale (2008), "On the Evolution of Firm Size Distributions", *American Economic Review*, 98(1), 426-38.

- Banca d'Italia (2007), Relazione Annuale 2007.
- Banca d'Italia (2008a), Relazione Annuale 2008.
- Banca d'Italia (2008b), "Rapporto sulle Tendenze del Sistema Produttivo".
- Banca d'Italia (2008c), Survey on Household Income and Wealth 2006, in Supplemento al Bollettino statistico n.7.
- Banca d'Italia (2008d), Bollettino di Vigilanza n. 3, Marzo 2008.
- Banca d'Italia (2008e), "Supplements to the statistical bulletin n. 57, Survey on inflation and growth expectations".
- Banca d'Italia (2008f), "Supplements to the statistical bulletin n. 66, Business outlook survey of industrial and service firms".
- Banca d'Italia, ISVAP (2004), "Il trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e il settore assicurativo: l'esperienza Italiana".
- Battiston *et al* (2007), "Credit chains and bankruptcy propagation in production networks", *Journal of Economic Dynamics and Control* 31, 2061-2084.
- Bentivogli C. *et al.* "Il private equity in Italia", Banca d'Italia, Occasional Paper n. 41, 2009.
- Bikker, J.A., L. Spierdijk, P. Finnie, (2006), "The Impact of Bank Size on Market Power", DNB WP. 120.
- Boissay, F. (2006), "Credit chains and the propagation of financial distress", European Central Bank Working Paper, 573.
- Bonaccorsi di Patti, E., R. Felici (2008), "Il rischio dei mutui alle famiglie in Italia: evidenza da un milione di contratti", Banca d'Italia, Occasional Paper n. 32.
- Calza, A., T. Monacelli, L. Stracca (2007), "Mortgage Markets, Collateral Constraints, and Monetary Policy: Do Institutional Factors Matter?", CEPR DP 6231.
- Carmignani, A. (2004), "The working of the civil justice system and the financial structure of firms: the role of trade credit", Banca d'Italia, WP n. 497.
- Champerois, S. (2008), "Comparing financial systems: a structural analysis", Mimeo, University of California at San Diego.
- De Blasio G. (2004), "Does trade credit substitute for bank credit?" Banca d'Italia, WP n. 498.
- ECB (2008), "Commercial property markets: financial stability risks, recent developments and EU banks' exposures".
- ECB (2007), Corporate Finance in the Euro Area, Structural Issues Report.
- EVCA – European Venture Capital Association, Annual report, various years.
- Finaldi Russo, P., L. Leva (2004), "The use of trade credit in Italy: how important are the financial motives?", Banca d'Italia WP 496.
- Gompers, P., J. Lerner (2004), "The Venture Capital Cycle", MIT Press.
- Hellmann, T., K. Murdock and J. Stiglitz (2000), "Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?", *American Economic Review* 90, 147 –165.
- IMF (2008), Global Financial Stability Report 2008.
- IMF, (2006), World Economic Outlook, September 2006.
- Kiyotaki, N., J. Moore (1997), "Credit Chains", Mimeo, London School of Economics.
- Laeven, L., R. Levine (2008), "Bank Governance, Regulation, and Risk Taking," NBER Working Papers 14113.
- La Voce, (2009) "La banca paga. I suoi top manager", www.lavoce.info.
- Magri, S. (2006), "Debt maturity of Italian firms", Banca d'Italia, WP. 574.
- Mediobanca (2008) "Le maggiori banche europee nel 2008", Mediobanca Studi e Ricerche.
- OECD (2006), Policy Roundtable, Competition and Regulation in Retail Banking.
- OECD (2009), OECD Economic Surveys, Euro Area.
- Omiccioli, M. (2004), "Trade Credit: problems and theories", Banca d'Italia, WP n. 494.

Rajan R.G. e L. Zingales (1998), "Financial Dependence and Growth", *American Economic Review*, 88, 559-86.

Rossi, P. (2008), "L'offerta di mutui alle famiglie: caratteristiche, evoluzione e differenze territoriali. I risultati di un'indagine campionaria", Banca d'Italia Occasional Paper n.13.

Schivardi, F., R. Torrini (2004). "Firm size distribution and employment protection legislation in Italy", Banca d'Italia WP 504.

Towers Perrin (2006), *World Wide Total Remuneration Report 2006*.

White, M. (2005), "Economic analysis of corporate and personal bankruptcy law", NBER WP 11536.

Capitolo 3

Sostenere la riforma della regolamentazione

Anche prima della recente crisi finanziaria, l'Italia è stata superata nella crescita economica da molti altri Paesi. La bassa crescita della produttività è da ricercare in numerose cause, alcune delle quali traggono origine da scarsi o eccessivi quadri normativi, servizi e amministrazione nonché dal sistema giuridico, che un rapporto ISAE definisce infrastruttura "immateriale". L'Esame OCSE sulla Riforma della regolamentazione in Italia, che sarà pubblicata quest'anno, descrive i progressi compiuti per migliorare la regolamentazione, sebbene i risultati in termini di crescita della produttività non siano ancora visibili. Sono necessarie riforme continuative che devono essere sostenute da una pubblica amministrazione più efficiente, da un utilizzo più deciso della Valutazione dell'Impatto della Regolamentazione, nonché da lavori quali le Relazioni sulla Spesa da parte della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, di pari passo con gli sforzi compiuti attraverso i programmi Taglia Legge e Taglia Oneri.

Il primo Esame OCSE sulla Riforma della regolamentazione in Italia, pubblicato nel 2001, ha espresso un parere favorevole sul progresso avvenuto durante gli anni '90, sollecitando al tempo stesso iniziative in un ampio spettro di settori, in modo da permettere alle norme in materia di concorrenza e a quelle di agevolazione del mercato di promuovere una crescita più robusta. Da allora è continuata la tendenza verso una maggiore deregolamentazione, in parte come risultato del recepimento delle direttive UE nella legislazione nazionale e, in parte, a seguito di due importanti leggi adottate nel 2006 e nel 2007. Nonostante questo continuo miglioramento negli indicatori di regolamentazione, la performance complessiva della produttività ha registrato uno scarso miglioramento. Alcune possibili spiegazioni della debole performance sono da ricercare nella struttura dell'economia.

Il presente capitolo esamina alcune possibili ragioni strutturali, in particolare il loro collegamento con le condizioni concorrenziali e la politica di regolamentazione. Grazie all'utilizzo di un modello sviluppato per valutare le relazioni tra gli indicatori OCSE della riforma e della crescita del mercato dei prodotti, viene presentata una valutazione quantitativa dell'impatto che ulteriori riforme potrebbero avere. Vi sono talvolta dei divari tra le intenzioni dei responsabili delle politiche, le leggi scritte e l'effettiva prassi normativa o la performance dei servizi pubblici. Questo capitolo evidenzia come un migliore funzionamento di alcune parti del sistema giuridico e della pubblica amministrazione potrebbe essere utile per colmare tali vuoti.

La bassa crescita e la struttura dell'economia

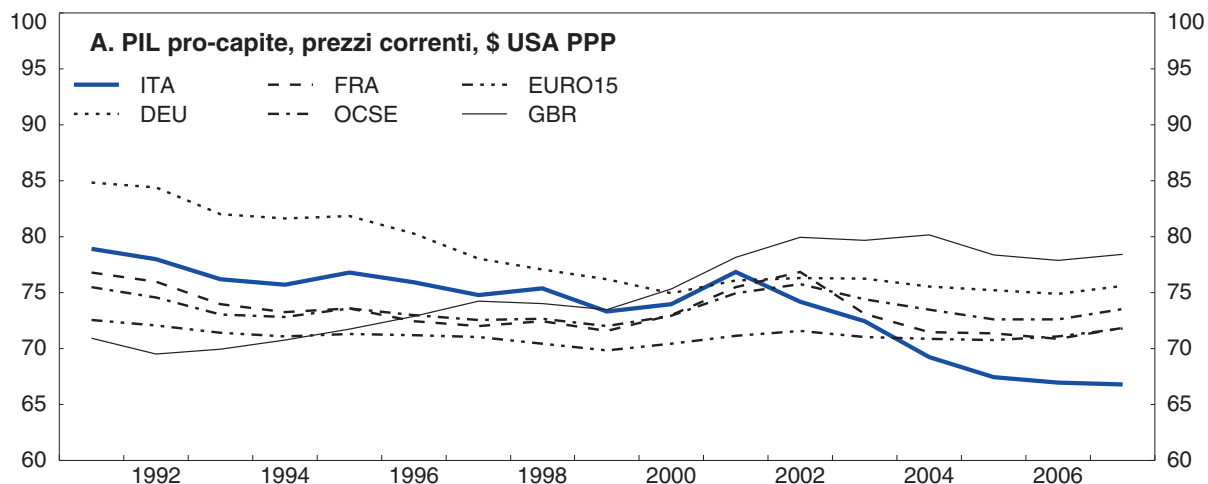
Sebbene verso la fine degli anni '80, il PIL pro-capite italiano, come quello di alcuni altri Paesi europei, non fosse più al pari di quello degli Stati Uniti, per tutti gli anni '90 ha comunque mantenuto la propria posizione relativa. Tuttavia, mentre le altre grandi economie europee hanno continuato, in generale, a mantenere la propria posizione relativa con l'avvento del nuovo secolo, l'Italia ha iniziato un brusco arresto dopo il 2000 (Figura 3.1, Riquadro A). Che questo fenomeno rifletta differenziali di crescita della produttività è chiaro dal relativo declino nella produzione per addetto dopo il 2000 (Figura 3.1, Riquadro C) e meno visibile in termini di produzione rispetto alla popolazione in età lavorativa (Figura 3.1, Riquadro B).

La bassa partecipazione al mercato del lavoro

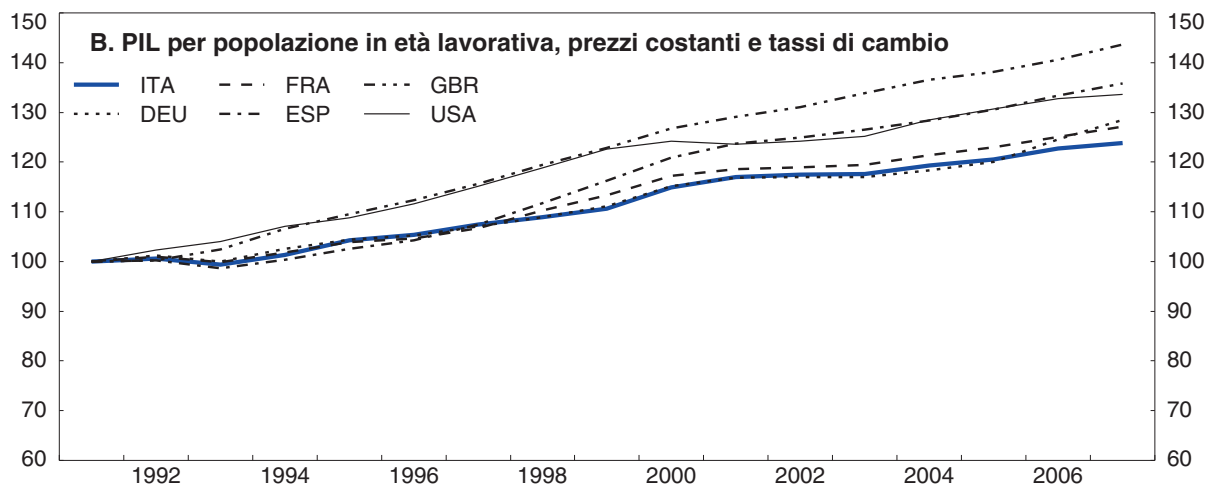
Negli ultimi anni, il livello della partecipazione della forza lavoro ha influito sul PIL pro-capite. Il tasso di occupazione in Italia è ben al di sotto della media dei Paesi OCSE. Su di un campione di popolazione compresa tra 15 e 64 anni, solo il 59% degli italiani ha un'occupazione, a fronte di una media UE del 67% e di una media OCSE del 69%. Il tasso di occupazione della popolazione maschile compresa tra 25 e 54 anni è simile alle medie UE e OCSE. Tuttavia, tutti gli altri gruppi suddivisi per età e sesso mostrano dati occupazionali relativamente bassi, incluse le donne in età tra i 25 e i 55 anni, sebbene qui la differenza sia effettivamente un po' minore sia rispetto alle donne più anziane che rispetto alla fascia

Figura 3.1. Misurazioni del PIL pro-capite

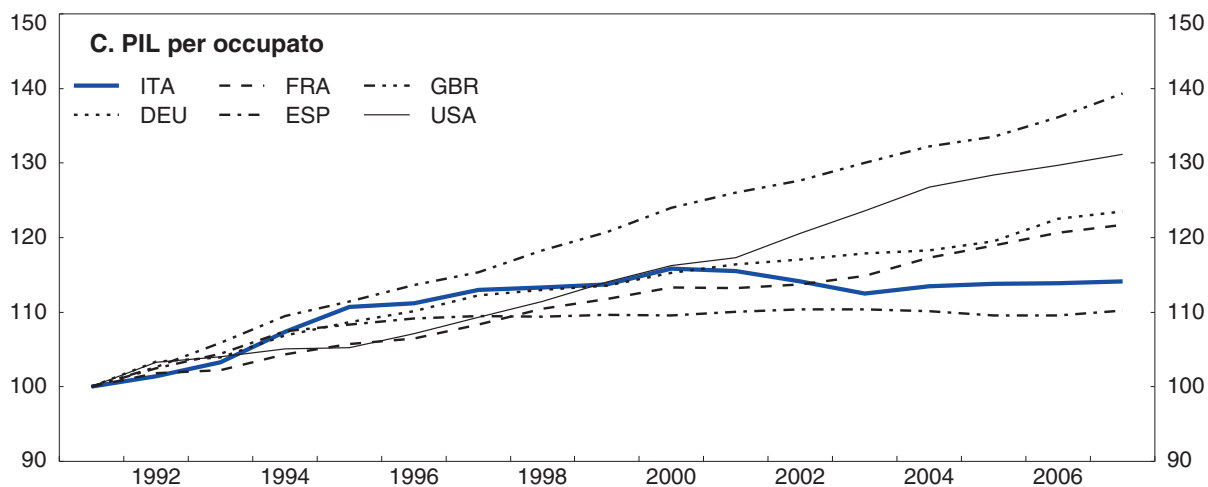
Indice USA = 100




Indice 1991=100



Indice 1991=100

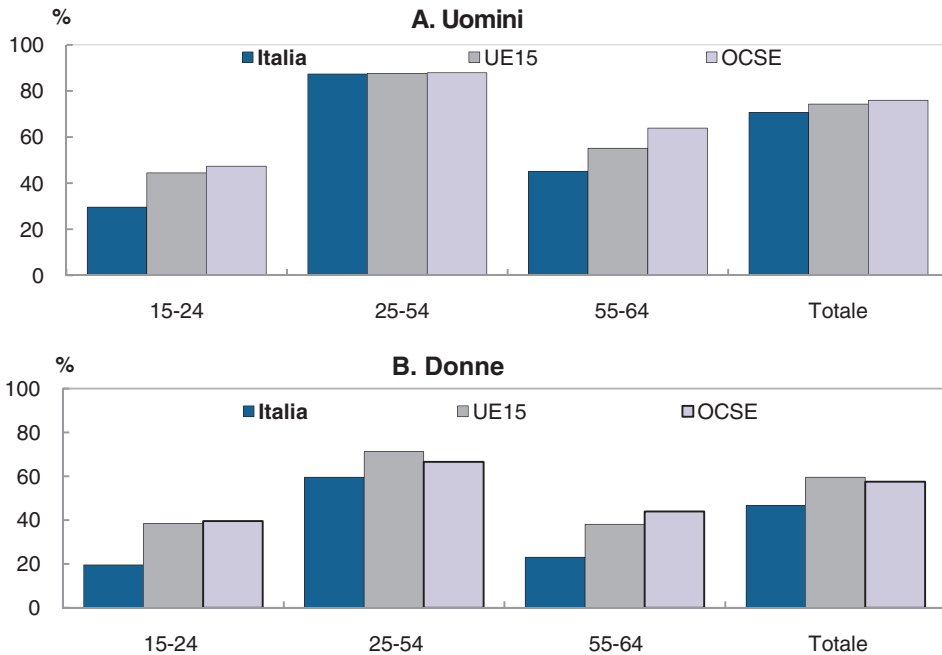


Fonte: Main Economic Indicators, OCSE


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638768358274>

compresa tra i 15 e i 24 anni (Figura 3.2). Il divario tra occupazione maschile e femminile è sceso più velocemente in Italia che in gran parte degli altri Paesi, ma rimane ancora relativamente pronunciato a confronto con gli standard OCSE, anche per le fasce di età tra i 25 e i 55 anni (OCSE, 2008). Per quanto riguarda gli altri gruppi identificati nella Figura 3.2, l'Italia è uno dei 3 o 4 Paesi con i minori tassi di occupazione nell'OCSE.

Figura 3.2. **Tasso di Occupazione per età, 2007**



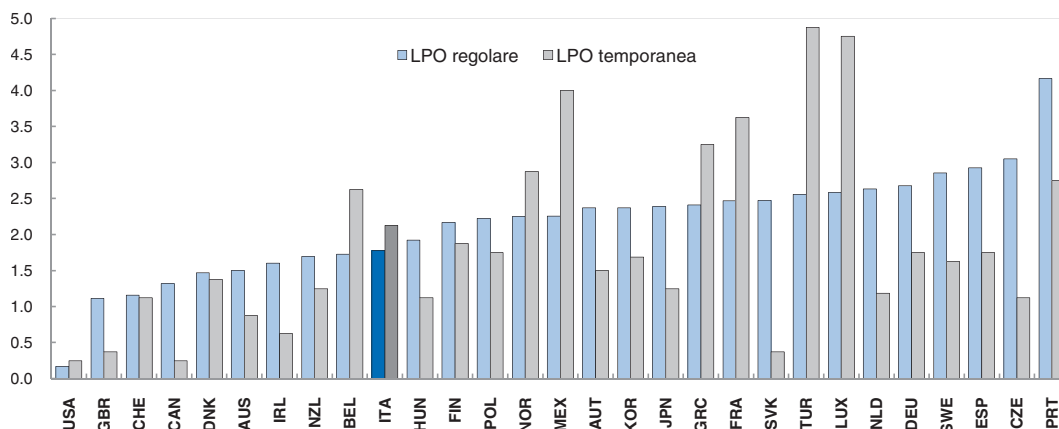
Fonte: Labour Force Statistics, OCSE

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638770528444>


L'allentamento delle restrizioni sul lavoro interinale ha incoraggiato la crescita occupazionale, ma ha altresì accentuato il dualismo del mercato italiano del lavoro, perché è stato molto difficile cambiare qualsiasi legislazione a protezione dell'occupazione (LPO) per i lavoratori a tempo indeterminato. In particolare, lo Statuto dei lavoratori stabilisce le regole di base che rendono relativamente difficili i licenziamenti nelle grandi aziende e la loro attuazione è fonte di rigidità in quel segmento del mercato lavorativo, sebbene una quota relativamente modesta della forza lavoro, forse un quarto, sia direttamente tutelata da tale legge.¹ Il parere sull'impatto della LPO è cambiato nel corso degli ultimi anni: mentre i primi studi sostenevano che avesse aumentato la disoccupazione complessiva, ora non si ritiene più che ciò riguardi i lavoratori in età tra i 25 e i 55 anni. La LPO può, tuttavia, ridurre la domanda di lavoratori compresi tra i gruppi ai margini del mercato del lavoro e questo può certamente essere un fattore che contribuisce ai bassi tassi di occupazione per alcuni dei gruppi sopracitati.

Nonostante l'attenzione che riceve, la tutela dell'occupazione non sembra essere eccezionalmente rigida se paragonata a quella degli altri Paesi OCSE (Figura 3.3). Il fatto che i contratti a tempo determinato abbiano costituito un fattore importante per la crescita occupazionale negli ultimi anni, nonostante le condizioni di applicazione in apparenza relativamente rigide, evidenzia che la regolare LPO è abbastanza coercitiva, perché, perlomeno in assenza di altre alternative, molti datori di lavoro sembrano preferire tali

Figura 3.3. **Legislazione a protezione dell'occupazione (LPO) regolare e temporanea, 2006**



Fonte: Going for Growth, OCSE, 2007

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638773142284>

contratti a tempo determinato. Le strutture remunerative meno rigide e, in alcuni casi, i minori contributi previdenziali li rendono probabilmente più appetibili. Un'indagine condotta sui lavoratori indica che gran parte di essi preferirebbe un mercato del lavoro caratterizzato da una forte tutela pur nella difficoltà di trovare un'occupazione piuttosto che un mercato in cui sia facile trovare lavoro, ma con scarsa protezione (Boeri, 2002). La ragione principale per cui, in Italia, l'indice di occupazione a tempo indeterminato è relativamente alto è da attribuire alle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi, mentre altri aspetti di tutela dell'occupazione, legati al preavviso necessario e all'indennità di fuoriuscita del personale sono tra i meno restrittivi di tutti i Paesi.

Per le fasce di età superiore,² i bassi tassi di attività sono associati ad un sistema pensionistico che offre forti incentivi al pensionamento anticipato. Le principali riforme hanno dato origine ad un nuovo sistema che viene introdotto progressivamente e i tassi di partecipazione dei lavoratori più anziani sembrano avere iniziato a dare segnali, ma l'introduzione dei nuovi accordi è lenta e gli incentivi rimangono preferibili rispetto alla continuazione dell'impiego dei lavoratori più anziani. Per i più giovani, come in gran parte dei Paesi, la bassa attività è fortemente legata al livello di istruzione, nonché alla mobilità: alcune parti dell'Italia settentrionale hanno mantenuto costantemente tassi di occupazione elevati con carenze persino di lavoratori non qualificati, mentre la migrazione dei giovani provenienti dalle aree ad alta disoccupazione non ha contribuito a colmare tale vuoto. Questo contrasta con la forte mobilità dimostrata nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, come si è visto, in risposta a divari reddituali molto più elevati, e contrasta con gli attuali immigrati, che sembrano più propensi a trasferirsi nelle zone a più alta richiesta di lavoro. In parte, la riluttanza a trasferirsi può essere legata agli aspetti della politica regionale, i cui sforzi per stimolare l'economia del Sud e delle isole tendono ad avere l'effetto di generare, in tali aree, livelli maggiori di impiego nel settore pubblico. Tuttavia, è stata dimostrata l'impossibilità di negoziare, a livello regionale, salari differenziati nel settore pubblico, anche se sia il costo della vita che le remunerazioni nel settore privato sono inferiori al Sud che al Nord. Di conseguenza, per un disoccupato del Sud, la prospettiva di riuscire a trovare un lavoro ben remunerato nel settore pubblico può superare l'incentivo a trasferirsi in un'altra regione per un lavoro nel settore privato.

I tassi di occupazione e gli stipendi medi delle donne sono entrambi relativamente bassi, mentre il livello di istruzione delle donne più giovani, misurato in termini di anni di studio a tempo pieno è, per le nuove generazioni, un po' più alto di quello degli uomini. Mentre i modesti risultati accademici possono spiegare i tassi di attività tra le donne oltre i 45-50 anni, i bassi tassi di occupazione femminile anche tra i soggetti più giovani possono essere frutto di molte altre cause. La scarsa offerta di servizi alla prima infanzia significa che il costo-opportunità di lavoro per le madri con bambini piccoli è più alto che in molti altri Paesi ed è anche probabilmente un fattore importante a monte della bassa occupazione femminile (si veda, ad esempio, Jaumotte, 2003, D'Addio e Mira d'Ercole, 2006, OCSE 2007). L'implicita discriminazione può essere un'altra possibile causa dei bassi tassi d'attività delle donne italiane, sebbene non vi sia alcuna prova concreta a sostegno di questa tesi. L'OCSE (2008) mostra che un'efficace tutela legale contro la discriminazione può essere significativamente più debole in Italia che nella maggior parte dei Paesi: pur in presenza di una legislazione similare, i soggetti che sporgono effettivamente una denuncia, o i testimoni, sono scarsamente tutelati e questo può essere il motivo per cui le denunce sono scarse. Anche se la reintegrazione è un diritto in caso di licenziamento senza giusta causa, i diritti agli eventuali risarcimenti in denaro aggiuntivi non sono chiari, sicché l'incentivo all'azione legale è probabilmente contenuto.

Le condizioni competitive per i mercati dei prodotti possono altresì influire sull'occupazione: la mancanza di concorrenza consente ai produttori di sfruttare il potere di mercato per ottenere rendite economiche da condividere con i lavoratori (Ichino, 2008). Questo, com'è noto, porta vantaggi ai lavoratori ma potrebbe tendere ad aumentare i salari e, pertanto, a ridurre l'occupazione. I dati comparativi fra Paesi supportano questa tesi (Conway et al., 2006) e, per l'Italia, vi sono prove che la avvalorano. Viviano e Schivardi (2007) studiano, per esempio, le variazioni a livello regionale delle barriere d'ingresso al commercio al dettaglio e osservano che tali barriere hanno un impatto negativo e considerevole sulla crescita dell'occupazione.

Le motivazioni della lenta crescita della produttività

Ci si sarebbe atteso che la crescita nei costi relativi per unità lavoro sopracitati, assieme alla scarsa offerta di manodopera, incoraggiassero gli imprenditori a passare ad una produzione relativamente a forte intensità di capitali. Questo avrebbe l'effetto di aumentare la produttività lavorativa registrata, ma non necessariamente accrescerebbe l'efficienza della produttività totale dei fattori. In realtà, la crescita della produttività del lavoro è stata scarsa e la produttività totale dei fattori sembra effettivamente crollata.

Le potenziali ragioni per la bassa crescita della produttività in Italia, dal 2000, sono facili da riscontrare ma difficili da valutare concretamente. Alcune pubblicazioni di dati sono importanti. Una notevole fetta di attività avviene nel settore "sommerso", tanto che l'ufficio nazionale di statistica corregge la contabilità nazionale per tenere conto di questo fattore. È, tuttavia, molto più difficoltoso stimare il livello o il tasso di crescita della produttività quando le stime di componenti significativi sia dell'occupazione che della produzione sono basati su metodi altamente indiretti.

Oltre alle pubblicazioni di dati e analisi quantitative, è possibile tenere conto delle seguenti spiegazioni:

- La struttura industriale e delle esportazioni.
- La natura dell'azienda italiana a conduzione familiare.

- Gli scarsi risultati accademici e le inadeguatezze nell'istruzione di terzo grado.
- La mancanza d'innovazione e di attività di R&S.
- L'integrazione di molti immigrati, e
- Le barriere normative alla crescita.

Questa sezione tratterà brevemente ognuno di questi punti, in un'ottica di inquadramento della discussione sulla riforma normativa della pubblica amministrazione nel resto del capitolo. Una delle difficoltà di comprensione della bassa crescita della produttività è il fatto che la divergenza tra l'Italia e gli altri principali Paesi UE sembra essere stata abbastanza improvvisa, mentre gran parte delle possibili spiegazioni sopraelencate sono fenomeni che non cambiano molto rapidamente. Un'eccezione può essere costituita dall'immigrazione: sebbene i suoi flussi siano spalmati in un certo numero di anni, il mutamento da Paese di emigranti a Paese di immigrati è stato abbastanza significativo e, alla fine degli anni '90 e nei primi anni del nuovo millennio, i flussi in entrata sono stati tanto sostanziali, in rapporto ai periodi precedenti, da provocare come uno scossone dal lato dell'offerta sul mercato del lavoro.

La struttura industriale e delle esportazioni

La frenata nella produttività sembra essere abbastanza generalizzata per tutti i settori economici ed è pertanto difficile attribuirli ad alcuni in particolare. (Tabella 3.1). (Le correzioni ai dati sulla produttività apportate da quando è stata compilata la Tabella 3.1 evidenziano che la crescita della produttività, sebbene debole, si è dimostrata un po' più robusta di quella illustrata dai dati precedenti). L'economia italiana è tradizionalmente

Tabella 3.1. **Crescita della produttività¹ per settore, medie periodiche annuali**

| | 1990-95 | 1995-2000 | 2000-06 |
|---|---------|-----------|---------|
| Totale | 2.1 | 0.8 | 0.1 |
| Agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca | 7.4 | 5.0 | 0.4 |
| Industria, inclusa l'energia | 3.8 | 0.9 | 0.0 |
| Mineraria ed estrattiva | 7.7 | 3.0 | -2.1 |
| Manifatturiera | 3.9 | 0.9 | -0.2 |
| Prodotti alimentari, bevande e tabacco | 1.5 | 1.5 | -1.1 |
| Tessili, prodotti tessili, cuoio e calzature | 5.4 | 1.0 | -1.8 |
| Legno e prodotti in legno e sughero | 2.8 | 4.3 | -0.2 |
| Macerazione, carta, prodotti in carta, stampa ed editoria | 2.8 | 1.9 | -0.5 |
| Prodotti chimici, in gomma, in plastica e carburante | 5.2 | -1.5 | 0.3 |
| Altri prodotti minerali non metallici | 3.4 | 3.1 | 0.7 |
| Metalli di base e prodotti in metallo lavorati | 5.7 | 0.3 | -0.2 |
| Macchinari ed attrezzature | 3.7 | 0.0 | 0.3 |
| Attrezzature per il trasporto | 0.3 | 2.0 | 0.0 |
| Altra manifattura, riciclo | 3.1 | 1.4 | 0.4 |
| Fornitura di elettricità, gas e acqua | 3.6 | 1.9 | 3.9 |
| Edilizia | -1.7 | -0.5 | 0.3 |
| Servizi totali | 1.3 | 0.5 | 0.1 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio, ristoranti e hotel | 3.0 | 1.3 | 0.2 |
| Trasporto, deposito e comunicazioni | 4.4 | 2.8 | 2.0 |
| Servizi finanziari, assicurativi, immobiliari e commerciali | 0.4 | -2.9 | -2.0 |
| Servizi sociali e personali alla comunità | -0.7 | 0.2 | 0.4 |

1. Valore aggiunto (volume, prezzi concatenati) per ora lavorata

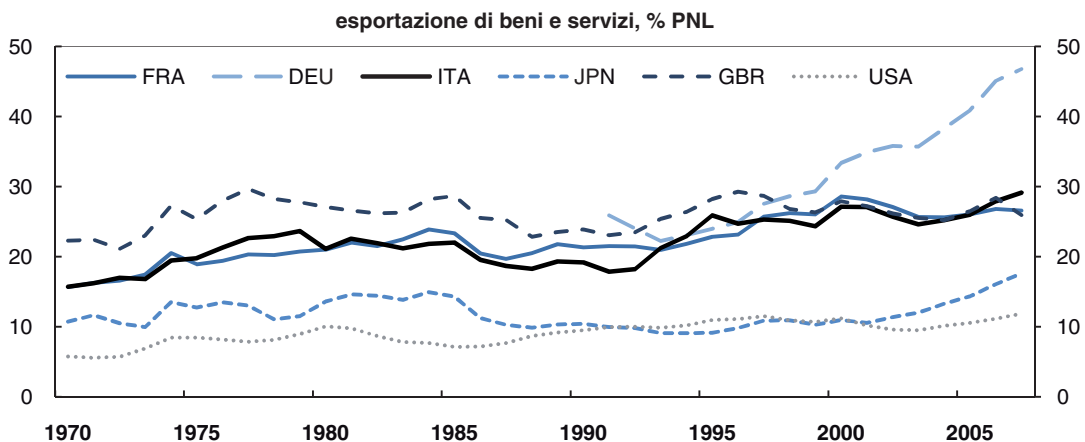
Fonte: Banca dati OCSE STAN.

piuttosto orientata verso le esportazioni, che a loro volta la espongono alla concorrenza internazionale, generalmente vista come un elemento di stimolo per il miglioramento della produttività nel lungo periodo. La quota di PIL relativa alle esportazioni è paragonabile a quella del Regno Unito e della Francia (Figura 3.4). Nel breve periodo, alcuni aspetti specifici della struttura dell'esportazione, sia in termini dei beni e dei servizi interessati che della sua composizione geografica, possono avere un impatto sulla domanda che sommerge il potenzialmente stimolante effetto della concorrenza. Anche nel più lungo periodo, ci si può attendere una reazione positiva solo se le condizioni strutturali per la crescita, discusse nelle successive sezioni, sono adeguate.

Sotto certi aspetti, i risultati dell'export italiano si sono in effetti indeboliti. Se paragonati al volume di crescita della domanda nei mercati tipicamente serviti, i volumi dell'esportazione registrano da qualche tempo un andamento più lento (si veda la Figura 1.2). Con l'ascesa di alcuni grandi esportatori non OCSE, come la Cina, gran parte dei Paesi OCSE hanno perso, in una certa misura, quote di mercato. D'altro canto, le esportazioni italiane sono, in media, salite di prezzo rispetto ai loro concorrenti OCSE, per cui la loro quota sul totale delle esportazioni OCSE, nonostante la tendenza al ribasso durante gli anni '90, si è maggiormente stabilizzata dall'anno 2000 (Figura 3.4).

Questo fenomeno di aumento del prezzo relativo delle esportazioni e di caduta dei rispettivi volumi può essere interpretato in diversi modi, a parte i possibili dati statistici (si veda Codogno, 2008, per una discussione completa)³: può rappresentare uno spostamento attivo da parte degli imprenditori italiani verso linee di prodotto più redditizie e con un maggiore valore aggiunto o può essere puramente difensivo, dal momento che le aziende non riescono più vendere in alcuni mercati. Questo adattamento dell'economia italiana alle sfide della globalizzazione può riflettere la forza del marchio *made in Italy*, di cui le statistiche sui brevetti e sull'innovazione non tengono pienamente conto. Un'altra parte del processo consiste presumibilmente nel trasferimento della produzione all'estero da parte degli imprenditori italiani, che sono, ad esempio, particolarmente attivi in Romania. Un numero significativo di romeni si è trasferito nel Nord-Est dell'Italia per lavorare nel settore manifatturiero, probabilmente contribuendo a fare rimanere alcune società in una produzione a basso valore aggiunto più a lungo che nel caso in cui tale spostamento non si

Figura 3.4. **Esportazioni nell'economia**



Fonte: Economic Outlook n. 85, OCSE

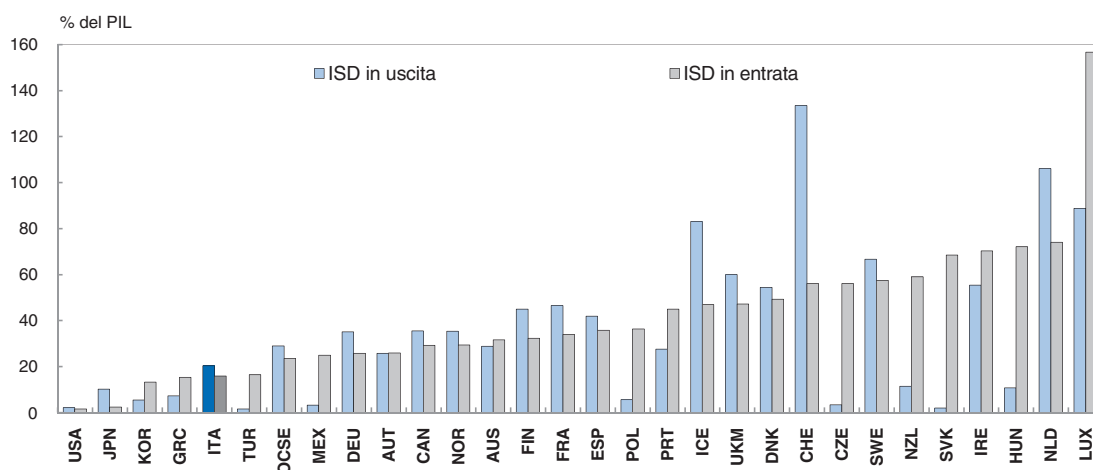
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638776071078>

fosse verificato. I collegamenti tra i due Paesi sembrano ora essersi ribaltati con gli imprenditori italiani che investono nella stessa Romania, trasferendo parte della produzione a basso valore aggiunto fuori dall'Italia. Se è vero che la portata di questo trasferimento all'estero della capacità produttiva non è chiara, è almeno la dimostrazione di uno spirito imprenditoriale attivo in Italia.


Il ruolo degli Investimenti Diretti Esteri

I risultati della capacità di attrazione dell'economia italiana in termini di Investimenti Diretti esteri (IDE) sono tuttavia meno soddisfacenti. La quantità totale di IDE in Italia è esigua rispetto agli altri Paesi di dimensioni simili. Questo è vero non solo se raffrontato a Paesi che sono storicamente relativamente liberisti, come il Regno Unito, ma anche rispetto alla Francia, ad esempio (Figura 3.5), e questo ha due implicazioni: in primo luogo, si tratta di una probabile causa di bassa crescita della produttività, dal momento che l'investimento estero è certamente uno dei modi per diffondere nuove idee a livello internazionale; in secondo luogo, è segno, per lo meno, di un ambiente difficile per gli investitori stranieri.

Figura 3.5. La quota di investimenti diretti esteri, 2006



Fonte: Factbook 2009, OCSE

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638800380033>

Oltre al quadro normativo, che sarà trattato in seguito, altri fattori, quali politica fiscale, pubblica amministrazione, infrastrutture e sistemi finanziari di corporate governance possono altresì contribuire a minori afflussi di IDE. Ichino (2008) presenta una tesi convincente secondo cui, almeno in un numero di esempi specifici, gli IDE sembrano essere inibiti proprio da tale combinazione di interessi, spesso comprendenti gli stessi lavoratori (o, almeno, i loro rappresentanti sindacali e contrattuali) che, insieme, tengono fuori gli investitori stranieri, con il risultato che i potenziali guadagni in termini di efficienza vanno perduti.⁴ Egli attribuisce questa situazione, in larga parte, al modello italiano di relazioni industriali, osservando che tale modello ha successo solo all'interno di un "tessuto produttivo nazionale relativamente chiuso e statico". Il taglio al tasso dell'imposta sulle società, operato nel 2008, dal 33% al 27,5% potrà in qualche modo migliorare la capacità di attrazione dell'Italia agli IDE.

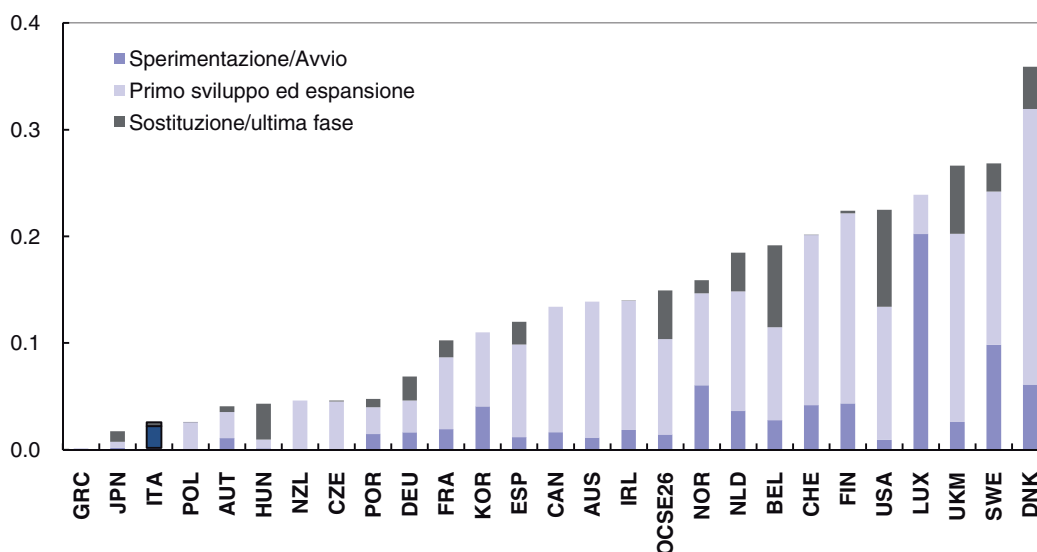
Imprenditorialità, dinamiche delle nuove aziende e dimensioni delle imprese

Un altro aspetto della struttura industriale che è spesso messo in rilievo in Italia è l'elevato tasso di occupazione nelle piccole aziende. Spesso si tratta di aziende a conduzione familiare. Se, tuttavia, le piccole aziende (o un numero sufficiente di esse) crescessero velocemente, la loro forte presenza potrebbe essere un vantaggio, ma non è questo il caso. In pratica, è difficile separare la discussione sui motivi per cui le piccole aziende sono predominanti dai motivi per cui ciò possa incidere sulla crescita complessiva.

Una serie di ragioni avanzate per spiegare l'importanza delle piccole imprese riguarda gli espliciti effetti-soglia nella normativa, in particolare quella sul lavoro; altre ragioni riguardano una combinazione di accordi di corporate governance e il ruolo dello Stato, nonché spiegazioni "più culturali". La motivazione culturale, vale a dire che gli imprenditori italiani stessi *preferiscono* che le loro società rimangano piccole, è difficile da confutare, ma richiede essa stessa una spiegazione. In presenza di uno scarso funzionamento del sistema giuridico commerciale, crescere oltre un certo livello, dove i rapporti familiari e personali non servono più per l'applicazione dei contratti, aumenta considerevolmente il rischio, nonché i costi di controllo. Inoltre, fino a poco tempo fa, il fallimento esponeva gli imprenditori a rischiose procedure penali, spesso mettendo a repentaglio il patrimonio personale, a causa della bassa quota di partecipazione azionaria esterna in gran parte delle imprese italiane. Questo può avere generato un notevole disincentivo all'ampliamento per gli imprenditori avversi al rischio. La riforma fallimentare del 2006 e i tentativi di allargare il ruolo del finanziamento azionario esterno possono contribuire a ridurre tali disincentivi in futuro. Ciononostante, ci vorrà probabilmente del tempo prima che l'azionariato diffuso (dove la maggioranza delle grandi società quotate sono di proprietà di tanti azionisti di cui pochi veramente dominanti) diventi molto importante in Italia; il mercato azionario rimane ancora dominato da società affermate, dove le partecipazioni incrociate limitano i diritti effettivi degli azionisti di minoranza e da alcune società di recente privatizzazione (si veda Micossi, 2006, 2008). Giacomelli e Trento (2005) indicano che la struttura proprietaria di base nelle aziende italiane è cambiata poco tra il 1993 e il 2003; il controllo familiare rimane prevalente, gli istituti finanziari raramente hanno o ricoprono un ruolo nel controllo delle società non finanziarie, anche se le partecipazioni incrociate tra le società non finanziarie rimangono frequenti. Si è assistito, tuttavia, ad un certo incremento nella proprietà straniera e, anche se la quota di proprietà delle società non finanziarie è scesa, quella delle holding ha registrato un aumento (Bianchi *et al*, 2005, Bianchi e Bianco, 2009).


In concomitanza con i relativamente sottoutilizzati mercati azionari come fonte di finanziamento, il capitale di rischio si è altresì sviluppato più lentamente in Italia che altrove, probabilmente e, in parte, per la tradizionale importanza del controllo personale e familiare e, forse, anche a causa delle difficoltà percepite per gli investitori finanziari stranieri (Figura 3.6). L'importanza del capitale di rischio è comunque in crescita.

Per quanto riguarda l'importanza della corporate governance, la natura insolita della struttura proprietaria nel capitalismo italiano è stata oggetto di analisi nei precedenti rapporti OCSE (OCSE 2005).⁵ Le strutture delle holding tendono ad oscurare la proprietà effettiva e a dare ad alcuni soci un grado di controllo che supera di gran lunga la loro quota di partecipazione. Per molto tempo, i politici hanno fatto poco per scoraggiare questa struttura proprietaria relativamente chiusa, ma dalla fine degli anni '90, da quando le norme sulla trasparenza e la tutela degli investitori sono state gradatamente portate in

Figura 3.6. **Capitale di rischio¹ come % del PIL nei Paesi OCSE, 2007**

1. Il capitale di rischio comprende la fase di sperimentazione, di avvio, di primo sviluppo e di espansione, le fasi di sostituzione e quelle successive. Sono escluse le operazioni di buyout.
2. OCSE26 comprende tutti i Paesi OCSE, ad eccezione di Islanda, Messico, Repubblica Slovacca e Turchia. Gli investimenti nei Paesi europei sono misurati dal Paese della società portafoglio.

Fonte: OCSE, dati tratti da Thomson Financial, PwC, EVCA, LVCA e National Venture Capital Association.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638824213121>

linea con gli standard europei, la situazione è migliorata. Ad esempio, l'uso di strutture piramidali e a proprietà incrociata è diminuito, mentre l'importanza dei patti di sindacato è aumentata. Come osservato dall'OCSE (2005), tuttavia, ci vuole del tempo prima che gli effettivi risultati siano pienamente in linea con la migliore pratica, ad esempio il rispetto dei codici di corporate governance è talvolta più formale che sostanziale. L'opposizione al controllo straniero è stata, in passato, particolarmente marcata nel settore bancario, ma si è allentata anche prima del trasferimento, nel 2005, della responsabilità in materia di concorrenza nel settore bancario dalla Banca d'Italia all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e le partecipazioni straniere sono diventate abbastanza significative (si veda il Capitolo 2).

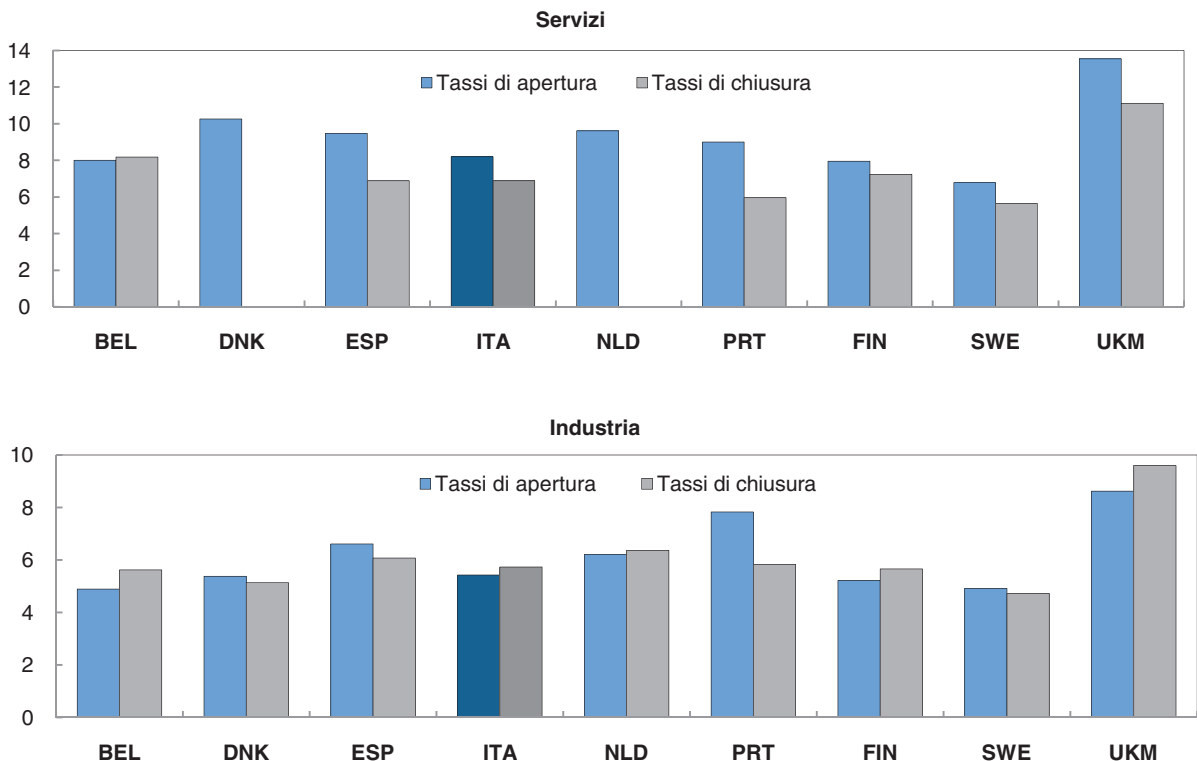
In vari periodi, l'elevato numero di piccole aziende nell'economia italiana è stato considerato sia una forza che una debolezza del tessuto industriale. Le piccole aziende che producono in un ambiente altamente flessibile (forse perché in parte informale), in particolare in settori quali il tessile, il cuoio e l'ingegneria di piccola scala, hanno avuto successo nel servire sia il mercato nazionale che quello dell'esportazione. Tuttavia, l'accresciuta concorrenza ha significativamente ridotto il vantaggio un tempo detenuto dall'Italia nella produzione a basso costo. Una risposta è stata il trasferimento di tutta o parte della produzione in altri Paesi da parte di alcune aziende italiane di medie dimensioni. Un'altra risposta è stata quella di concentrarsi maggiormente sui mercati di nicchia, a più basso volume. Entrambe le risposte possono avere molto valide per le società interessate, mentre per l'economia in generale, il lavoro e il capitale così liberati necessitano di trovare nuovi ed efficienti ambiti di impiego.

Tale riallocazione coinvolge molti meccanismi, i cui due principali sono: la creazione di nuove società e la rapida espansione di quelle già esistenti e di successo.⁶ Sono state

intraprese misure per ridurre significativamente le barriere formali alla costituzione delle imprese, sebbene permanga incertezza sulla velocità con cui tali misure dispieghino i loro effetti, ad esempio, “sportelli unici” sono stati creati allo scopo di ridurre il tempo necessario per la costituzione di una nuova impresa, dai 23 giorni stimati nel 2003 ai 7 nel 2007. Questi numeri potrebbero non essere sempre rappresentativi dei benefici della riforma: il tempo che, in teoria, si dovrebbe impiegare era già sceso a 7 giorni nel 2003, il tempo effettivo impiegato era sceso a soli 13 giorni nel 2006 (ISAE, 2007) e la diminuzione dei costi era inferiore di quanto indicato nel testo della normativa, tuttavia, si è registrato un progresso significativo. La riforma della legge fallimentare del 2006 dovrebbe altresì rendere più facile la chiusura delle imprese. In termini demografici di nascita e morte delle imprese, l'Italia mostra, negli ultimi anni, tassi di nascita inferiori a Portogallo, Spagna e Regno Unito, sia per i servizi che per l'industria, ma superiori a Francia e Svezia per l'industria (Figura 3.7). Se le riforme potessero dare un impulso alla creazione di impresa, il contesto diventerebbe chiaramente molto più dinamico, anche se l'impatto diretto sulla crescita complessiva dell'economia è incerto, in quanto più legato alle prospettive di espansione delle imprese che non semplicemente al loro tasso di costituzione.


Esistono specifici effetti di soglia dovuti alla normativa sul lavoro, ma in pratica solo per le aziende molto piccole, quelle con meno di 16 dipendenti. Tali aziende sono soggette a penali minori per alcuni tipi di licenziamento rispetto alle aziende più grandi. Tuttavia, sebbene alcuni studi abbiano dimostrato che questo provoca la riduzione delle dimensioni medie delle

Figura 3.7. **Demografia delle imprese, media 1998-2005**



Nota: il tasso di apertura (chiusura) delle imprese è definito dal numero di imprese aperte (chiuse) nel periodo di riferimento (t) diviso per il numero di imprese attive in tale periodo.

Fonte: Eurostat business demographics

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638841103476>

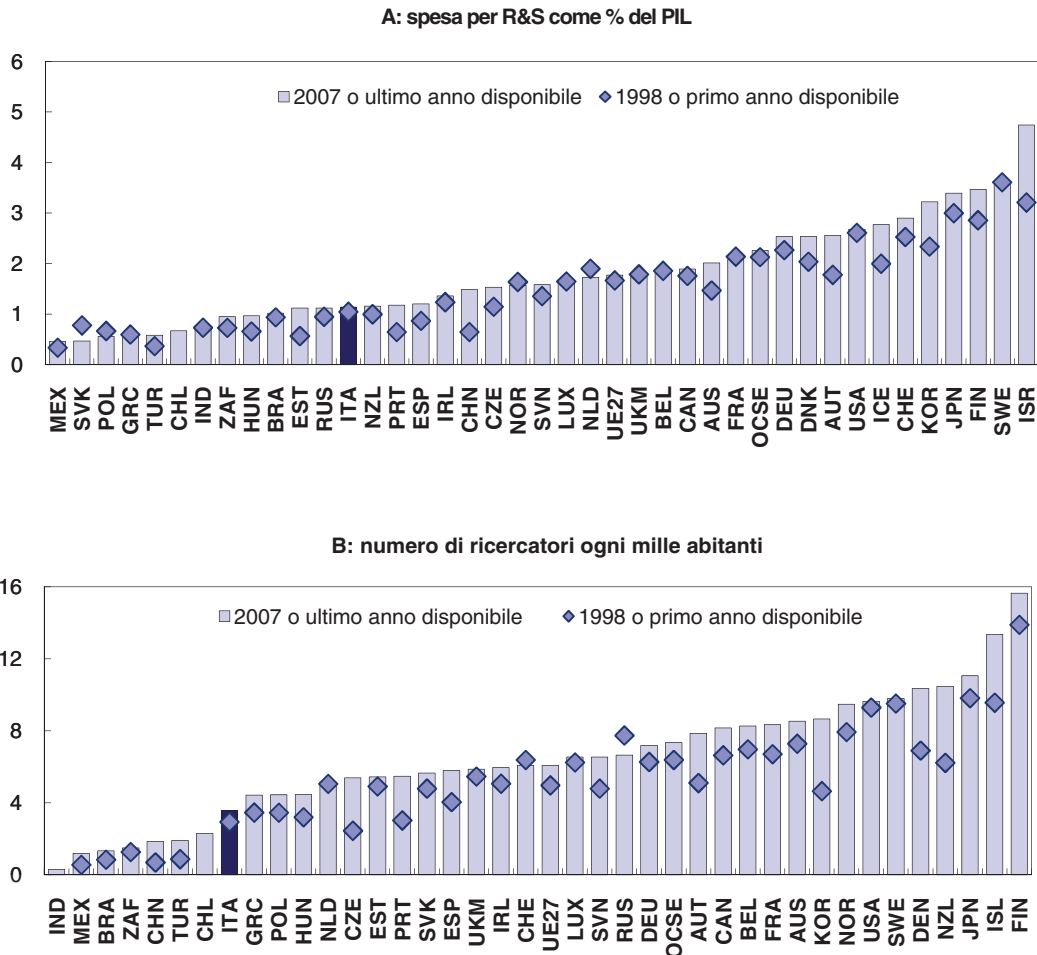
aziende, l'effetto è molto lieve, nei fatti appena percettibile (Schivardi e Torrini, 2004).⁷ Anche se tale effetto può essere significativo per alcune aziende molto piccole e per quelle di nuova costituzione, non ha probabilmente molto rilievo per la grande maggioranza delle PMI.

Nondimeno, alcuni recenti studi confermano l'importanza di evitare vincoli alla crescita delle aziende ad alta performance. In Arnold *et al* (2008) viene dimostrato come il legame tra il grado di regolamentazione e la crescita complessiva della produttività passi, in parte, attraverso la variazione dei tassi di crescita delle imprese all'interno di un Paese: i Paesi a crescita più rapida sembrano registrare una più ristretta distribuzione dei tassi di crescita nelle imprese, ma con una "coda" significativa nella distribuzione delle aziende ad alta crescita. A sua volta, il numero di aziende comprese in questa "coda" è legato al grado di regolamentazione e all'importanza della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC) nei diversi settori. La regressione dimostra che la scarsa performance dei settori che si avvalgono della TIC è, a sua volta, legata in modo particolarmente forte ad alti livelli di regolamentazione. In Italia, l'introduzione di un'innovazione legata alla TIC è stata particolarmente lenta e l'Italia è tra i Paesi con una distribuzione di tassi di crescita relativamente ampia e solo una esigua coda di crescita elevata, il che avvalorata la tesi di Arnold *et al.* (2008) e indica altresì che le recenti tendenze nella deregolamentazione possono avere un impatto abbastanza significativo nello stimolo all'incremento della produttività.


Ricerca e sviluppo

La lenta introduzione della TIC può essere altresì legata agli sforzi compiuti nell'ambito della ricerca e sviluppo, un'altra area dove gli indicatori di crescita non sono favorevoli per l'Italia. Gli esempi dell'Irlanda e dei Paesi in fase di recupero nell'Europa centrale indicano che una scarsa R&S non deve necessariamente impedire una robusta crescita della produttività. Tuttavia, in un paese a reddito elevato come l'Italia, in particolare dove gli investimenti diretti all'estero non stanno ricoprendo attualmente il ruolo che ricoprono in altri paesi nel trasmettere nuove idee, il progresso tecnico è con probabilità abbastanza dipendente dagli sforzi nel campo della R&S compiuti a livello nazionale. La spesa nel campo della R&S in Italia è esigua, appena sopra l'1% del PIL, rispetto ad una media OCSE del 2,3% (Figura 3.8, Riquadro A) e questo vale sia per l'attività di ricerca nel settore privato che in quello pubblico, con l'industria che copre il 40% del finanziamento e il 50% della realizzazione. L'Italia è altresì tra i Paesi OCSE quello con il minore numero di ricercatori in totale, meno di 4 ogni 1000 dipendenti, meno della metà della media OCSE (Figura 3.8, Riquadro B). La scarsa documentazione dell'attività di R&S nelle piccole e medie imprese, dove viene svolta spesso informalmente, può far tendere in qualche modo questi dati al ribasso.

Misurare l'effettiva innovazione non è semplice e indicatori diversi possono talvolta fornire un quadro diverso (si veda OCSE, 2006). Gli indicatori di attività appena citati evidenziano chiaramente un deficit significativo, avvalorato da un importante indicatore diretto di produzione (a parte la minore crescita complessiva della produttività): vengono prodotti 1,25 tipi di brevetto per milione di abitanti, rispetto ad una media OCSE di quasi 50, cioè circa quaranta volte superiore. Molti studi hanno dimostrato il forte impatto dell'innovazione sulla crescita economica (per un resoconto completo, si veda ad esempio OCSE, 2003). Del Monte e Papagni (2003) hanno dimostrato più specificamente dai dati italiani che l'attività di R&S è associata a una più rapida crescita, perché porta le aziende a competere con successo e a prosperare nei mercati

Figura 3.8. **Indicatori degli sforzi compiuti nell'attività di R&S nei Paesi OCSE**

Fonte: Factbook 2009, OCSE

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638851208382>

dei prodotti. Bronzini e Piselli (2006) hanno altresì confermato un solido rapporto di lungo periodo tra la produttività totale dei fattori a livello regionale, la R&S, il capitale umano e l'infrastruttura pubblica. Sebbene il capitale umano si riveli il principale motore, le attività di R&S producono effetti significativi sulla produttività regionale che si riversano anche sulle aree vicine.

La ricerca indica una serie di motivi per cui l'attività di R&S in Italia è bassa e l'innovazione lenta. Una spiegazione risiede nella piccola dimensione delle aziende italiane e nella conseguente difficoltà di sostenere il costo anticipato della R&S con solo un accesso limitato al capitale esterno. Ughetto (2008), ad esempio, osserva che le imprese italiane contraggono pochi prestiti per finanziare la R&S, anche se il debito è la loro principale fonte di finanziamento esterno, in assenza di una significativa e diffusa partecipazione azionaria. L'innovazione deve, pertanto, essere finanziata attraverso il flusso di liquidità interno. Ughetto (2008) osserva che le piccole aziende innovative sono in effetti soggette a notevoli restrizioni creditizie, mentre le imprese più grandi che investono in R&S hanno un accesso più agevole al finanziamento esterno.

Nella maggioranza dei Paesi, uno sforzo consistente nell'ambito della R&S viene compiuto nelle università o negli istituti di ricerca, che sono parte del settore dell'istruzione terzo grado. In Italia, questo settore è sottosviluppato. In effetti, da qualche tempo, è fonte di preoccupazione il fatto che l'Italia subisca una perdita netta di giovani laureati attraverso l'emigrazione e che pochi ricercatori stranieri appaiano interessati a lavorare in Italia. Nel 2005, un decreto ha autorizzato il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca a sovvenzionare le università che intendono assumere ricercatori o professori provenienti dall'estero, sia cittadini stranieri che italiani che abbiano lavorato per molti anni all'estero come ricercatori o nell'istruzione universitaria. Tale programma è ora terminato e non è chiaro se abbia avuto effetti permanenti. Gli stranieri possono talvolta incontrare ostacoli nel venire a lavorare in Italia: ad esempio la procedura per il riconoscimento delle qualifiche di università straniere può essere macchinosa.

Il ruolo dell'istruzione

A parte l'effetto specifico dei bassi livelli di attività di ricerca e sviluppo, è probabile che gli scarsi risultati accademici complessivi, in Italia, influenzino altresì la performance economica (per un resoconto completo, si veda Sianesi e Van Reenen, 2003; si veda anche il Capitolo 4 del presente *Studio*). Tra i principali risultati certi, è stato riscontrato che il capitale umano, misurato in anni di studio, aumenta la produttività. L'innalzamento di un anno dell'istruzione media è associato ad un innalzamento nel livello di produzione pro-capite tra il 3 e il 6% e alcuni modelli interpretano tale effetto in termini di tassi di crescita dove un anno di studio aggiuntivo porta ad un aumento della crescita superiore ad 1 punto percentuale. L'innalzamento della formazione di terzo grado, rispetto ai livelli inferiori di istruzione, sembra rivestire una maggiore importanza per la crescita nei Paesi OCSE.

Le iniziali qualifiche e capacità dei fondatori delle imprese basate sulle nuove tecnologie (*new technology-based firms -NTBF*) hanno dimostrato la loro essenzialità per la rapida crescita di aziende giovani, specializzate in "segmenti di punta" del mercato (Colombo e Grilli, 2005). Il ruolo del capitale umano è sia diretto (offrendo le giuste competenze manageriali e tecniche per la conduzione d'azienda) che indiretto (facilitando l'accesso al finanziamento esterno da parte delle imprese, che è spesso più complicato per quelle piccole). Analizzando un numero di aziende italiane, Bertoni *et al* (2008), dimostra che il finanziamento con capitale di rischio aumenta di pari passo col livello di istruzione dei fondatori delle NTBF e che le aziende così finanziate registrano una crescita maggiore.⁸ Questo è particolarmente significativo dato che il capitale di rischio è ancora relativamente sottosviluppato in Italia (si veda la Figura 3.6), forse a causa di un circolo vizioso che lega gli scarsi risultati accademici e l'inflessibilità dei mercati finanziari. Più in generale, i dati comparativi tra paesi, su un campione che comprende le aziende italiane, rilevano che le prassi manageriali ricoprono un ruolo considerevole per la crescita della produttività delle imprese, nonché di altri risultati conseguiti, mentre il grado di istruzione dei manager ricopre un ruolo chiave per una gestione efficiente (Bloom e Van Reenen 2007; Bloom *et al.*, 2007).

L'importanza di questi risultati è ancora maggiore se si considera il fatto che il livello medio di studi in Italia è tra i più bassi dell'area OCSE. Semplici indicatori quantitativi di istruzione dimostrano che solo poco più del 10% della popolazione in età lavorativa è in possesso di un titolo di studio universitario rispetto ad una media OCSE del 26%. In modo analogo, meno di una persona su tre è in possesso di un titolo di studio superiore contro

una media OCSE di due su cinque. La tendenza recente è comunque più incoraggiante: i numeri sui programmi di istruzione terziaria di tipo A (*vale a dire* basati sulla teoria) in Italia sono quasi raddoppiati tra il 2000 e il 2005, rendendo l'Italia uno dei Paesi dal più veloce incremento di capitale umano (OCSE 2007a). Sebbene siano stati compiuti progressi, il completamento degli studi universitari rimane insufficiente: nel 2006, l'abbandono sfiorava il 20% (stabile rispetto agli anni precedenti). La durata degli studi accademici continua altresì ad essere estremamente lunga, con il 66% dei laureati che impiega almeno un anno in più della durata teorica del programma di studi (Istat, 2008). Sia il tasso di abbandono che la durata degli studi sono significativamente più alti della media OCSE.

A livello universitario, gli indicatori disponibili non riescono a paragonare facilmente gli effettivi risultati tra Paesi. Ad esempio, l'ipotesi che gli studenti italiani possano impiegare più tempo a completare gli studi universitari rispetto agli studenti di altri paesi ma che, in effetti, l'apprendimento sia anche maggiore, non può essere dimostrata direttamente. Test indiretti come il calcolo dei tassi di rendimento degli studi e/o i bonus salariali indicano il contrario: il rendimento degli studi superiori in Italia è piuttosto basso, quindi impiegare parecchio tempo è inefficiente (Boarini e Strauss, 2007). A livello di scuola dell'obbligo, tuttavia, sono disponibili alcuni indicatori, in particolare l'indagine PISA dell'OCSE (*Programme for International Student Assessment*) che dimostrano come la media dell'apprendimento scolastico tra i quindicenni lasci ampio spazio al miglioramento. Un'altra caratteristica dell'istruzione italiana sono le notevoli differenze regionali nei risultati degli studenti. Essendo sia causa che conseguenza di squilibri regionali di vecchia data nel mercato del lavoro, le scuole e le università non sembrano produrre gli stessi risultati al nord e al sud del Paese. Il Capitolo 4 del presente Studio tratta il tema dell'istruzione nel dettaglio.

Immigrazione

Uno sviluppo perlopiù strettamente legato alle sopracitate difficoltà di misurazione è l'integrazione dell'elevato numero di immigrati nella forza lavoro. In pratica, si è trattato di qualcosa di simile ad una storia di successo per il mercato del lavoro e l'economia del Paese (OCSE, 2005). Fino ai primi anni '80, gli immigrati presenti erano molto pochi, essendo l'Italia, storicamente, un paese di emigranti, ma la situazione è cambiata nella metà degli anni '80. Tra il 1995 e il 2002, l'OCSE (2005) ha stimato che la popolazione extra UE è cresciuta di oltre un milione, quasi raddoppiando, con un'accelerazione dell'immigrazione in particolare dopo il 1998, quando grandi flussi irregolari di albanesi e romeni si sono aggiunti ai "tradizionali" flussi provenienti dall'Africa settentrionale. Da allora, la popolazione extra UE è probabilmente aumentata di un altro milione.⁹ Senza questa immigrazione, la popolazione totale sarebbe rimasta ferma o diminuita. Nel complesso, gli immigrati extra UE erano relativamente carenti di qualifiche: molti di loro sono stati all'inizio sicuramente utilizzati per lavori non specializzati e, molto frequentemente, nell'economia sommersa (OCSE, 2005), spesso a causa della lingua e/o del fatto di essere residenti irregolari, pur provenendo spesso dalla fascia di popolazione più qualificata dei loro Paesi d'origine.

Il riuscito inserimento di elevati numeri di immigrati nel lavoro non specializzato ha probabilmente ridotto la produttività media. Il fatto che la Spagna, la cui esperienza con l'immigrazione è stata per molti versi analoga, mostri altresì un simile arresto nel PIL per persona occupata è indicativo del legame tra immigrazione e produttività media registrata. In entrambi i Paesi, l'immigrazione sembra altresì essere stata responsabile di almeno

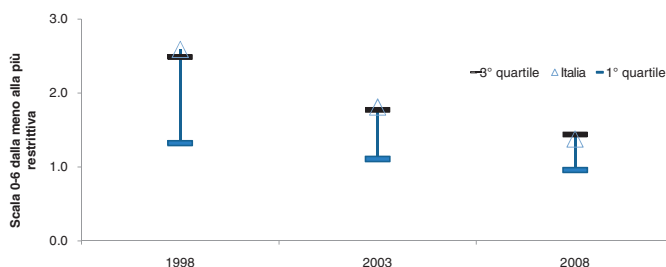
parte del notevole aumento nei tassi medi di occupazione, poiché questa è cresciuta più rapidamente della popolazione in età lavorativa e il PIL relativo a tale fascia di popolazione ha segnato solo un lieve rallentamento in Italia ed è cresciuto in modo abbastanza sostenuto in Spagna.

Tuttavia, i settori in cui gli immigrati sono perlopiù concentrati (agricoltura, edilizia, alcune attività manifatturiere come il settore tessile, gli hotel, la ristorazione e i servizi domestici) non mostrano sistematicamente un più alto rallentamento nella produttività rispetto agli altri settori (vedi Tabella 3.1). Non vi è correlazione tra i tassi di crescita, o tra le loro variazioni, in Italia e in Spagna, nonostante una qualche somiglianza nelle loro esperienze migratorie. Questo lascia ulteriori dubbi sulla solidità del semplice legame tra migrazione e crescita della produttività.

Il progresso nella riforma della regolamentazione, 1998-2008


Secondo gli indicatori OCSE di regolamentazione del mercato dei prodotti (*product market regulation* -PMR), in Italia si è verificato un significativo spostamento in direzione di norme meno restrittive a partire dal 1998 (Figura 3.9). Gran parte di questo miglioramento è dovuto al declino nell'importanza della proprietà pubblica. La proprietà statale nelle società di elettricità e gas ha registrato un calo sostanziale e, in altri settori, il numero di società a controllo statale è diminuito. Il declino negli indicatori relativi alle barriere all'imprenditorialità è in parte il risultato del recepimento delle direttive UE nella legislazione nazionale, in contrasto con le iniziative nazionali. Dal 2003, le direttive UE attuate in Italia hanno riguardato: il commercio al dettaglio, i trasporti, la tutela del consumatore, le qualifiche professionali, l'elettricità e il gas, le procedure di approvvigionamento idrico, energetico, i servizi di trasporto e postali, il trattamento dei soggetti esteri e i servizi professionali. Essendo tradizionalmente un Paese piuttosto ritardatario nell'attuazione della legislazione UE, l'Italia ha recuperato in misura significativa dal 2006, anzi, in alcune aree (trasporto aereo, telecomunicazioni, elettricità e ferrovie), le direttive sono state recepite più rapidamente che altrove.

Figura 3.9. **Regolamentazione complessiva (PMR integrato) e dispersione nei vari Paesi nel corso del tempo**



Nota: Livello dei punti dell'indice, 0 = meno e 6 = più restrittivo.

Fonte: OCSE Regulatory database, 1998, 2003 e 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638886288281>

In tale ambito, la principale legislazione nazionale risale al 2006 sotto forma di decreti (conosciuti come i decreti "Bersani", dal nome dell'allora ministro per lo sviluppo economico) per ridurre il livello di regolamentazione in alcuni servizi professionali e nella distribuzione al dettaglio (che erano stati altresì oggetto del primo decreto Bersani per la

liberalizzazione del 1998). I cambiamenti significativi nei servizi professionali (utili altresì ad illustrare il grado di regolamentazione in alcune aree) comprendono l'abolizione dei compensi minimi per professionisti quali gli avvocati (i compensi massimi restano, sebbene la loro efficacia nel promuovere gli interessi dei clienti non sia chiara), l'allentamento delle restrizioni sulla pubblicità, la rimozione di alcune restrizioni sulle modalità con cui i professionisti possono associarsi e la fine del divieto di costituire società multidisciplinari. Un'altra legge dal potenziale importante comprende l'istituzione della Unità per la semplificazione legislativa del 2006, le cui attività di identificazione e abolizione di norme e organi amministrativi superflui, nonché di studio diretto a migliorare la qualità della legislazione e della regolamentazione esistenti, saranno, tuttavia, avvertite nel tempo piuttosto che nell'immediato. Il Governo stima che la semplificazione normativa nel 2008 abbia ridotto di € 5 miliardi gli oneri amministrativi per le aziende.

Quasi tutti i Paesi OCSE hanno liberalizzato la regolamentazione e osservato, pertanto, riduzioni significative anche nel punteggio PMR: di conseguenza l'Italia rientra in un gruppo di Paesi con una legislazione relativamente restrittiva, ma la differenza tra questo gruppo e il gruppo meno restrittivo si è ridotta notevolmente, nel corso del decennio passato. I miglioramenti in un determinato Paese possono far sentire i loro effetti su altri Paesi, quindi l'Italia dovrebbe beneficiare della minore restrittività al di fuori come all'interno dei propri confini nazionali (Conway et al, 2006).

Gli indici di PMR coprono un ampio spettro normativo. L'Italia è meno incisiva nelle aree legate alla regolamentazione delle professioni ma si attesta tra i Paesi meno restrittivi riguardo alle barriere all'imprenditorialità, in particolare quelle in materia di trasparenza delle procedure amministrative. In alcuni casi, i punteggi bassi possono essere fuorvianti quando si riferiscono agli obiettivi ufficiali piuttosto che all'effettiva esperienza, come dimostra il sopraccitato caso del tempo impiegato per registrare una società di capitali a sottoscrizione pubblica.

Un motivo della differenza tra gli obiettivi ufficiali e l'effettiva esperienza è che il sistema degli "sportelli unici", inteso come uno degli strumenti per velocizzare le procedure amministrative non funziona bene come previsto. Formez (2006a) osserva che un'importante giustificazione per la creazione degli "sportelli unici", sia per questioni personali che commerciali, è quello di porre un freno a quella che è vista come una crescente tendenza da parte dei sistemi burocratici di creare nuove "complicazioni" capaci di neutralizzare gli sforzi verso la semplificazione. Lo stesso rapporto osserva, tuttavia, che alcuni utenti ritengono che, nella pratica, gli sportelli non hanno inciso sulla logica amministrativa di fondo, per cui anziché semplificare le procedure, le rendono più complicate, creando un ulteriore livello di burocrazia. Inoltre, sebbene entro fine 2007, oltre il 70% dei comuni avesse aperto gli sportelli in questione, meno del 60% di questi era operativo. L'ISAE (2007a) riconosce il compimento di notevoli progressi verso la semplificazione, ivi inclusa l'apertura degli sportelli, ma osserva che i problemi persistenti, nel contesto delle attività commerciali, comprendono l'eccessiva differenza delle norme regionali, la riforma ancora incompleta degli sportelli, l'inefficiente coordinamento tra le varie agenzie pubbliche e il numero ancora eccessivo di autorizzazioni necessarie. Le autorità, consapevoli della debolezza di tali punti, hanno intrapreso passi per semplificare ulteriormente le procedure ed è stata pianificata una "seconda generazione" di sportelli, che diventeranno il solo punto di accesso pubblico per le questioni amministrative legate all'attività economica.

Un'altra area in cui esiste un forte divario tra l'indice di PMR e l'effettiva pratica è la trasparenza. Questi indicatori sono in parte basati su domande come: "Esistono procedure sistematiche per rendere le normative note e accessibili alle parti interessate?" o "Esiste un programma chiaro per ridurre gli oneri amministrativi imposti dallo Stato sulle imprese e/o i cittadini?" Tali domande valgono entrambe per l'Italia e contribuiscono al suo basso punteggio, ma il fatto che siano in atto dei programmi non significa che funzionino bene. Per quanto riguarda l'accessibilità, un numero sempre maggiore di informazioni è ora disponibile online e molte procedure amministrative possono essere espletate via internet, anche se la lenta introduzione dell'IT in Italia indica generalmente che la pratica (sia nel settore pubblico che in quello privato) è ancora in qualche modo in ritardo rispetto agli altri Paesi. È importante garantire che la prassi amministrativa si adatti a sfruttare appieno la nuova tecnologia. Le misure intraprese per migliorare l'accesso pubblico alle informazioni attraverso Internet, come il programma per lo sviluppo di una banca dati pubblica di tutta la legislazione esistente e i programmi per migliorare l'accesso alle informazioni attraverso gli sportelli unici, devono tenere conto degli ostacoli pratici all'implementazione, nonché della necessità di garantire che le parti di pubblica amministrazione responsabili dell'attuazione abbiano esse stesse le giuste competenze e incentivi.

Come segnalato dall'ISAE (2007a), la crescente responsabilità legiferante devoluta alle regioni può altresì agire da impedimento alla semplificazione, almeno durante la fase di transizione. L'OCSE (2009) fornisce ulteriori informazioni in un capitolo dedicato ai problemi di "governance multi-livello" e indica che, per lo meno in alcuni settori, la decentralizzazione sta moltiplicando il numero di organi legiferanti.

Quantificare gli effetti della liberalizzazione

La presente sezione illustra il potenziale beneficio economico della semplificazione.¹⁰ Una normativa inadeguata può incidere sugli andamenti della produttività di un'economia, trattati sotto molti aspetti in voluminose pubblicazioni, fra cui Conway *et al.* (2006) e Arnold *et al.* (2008). La presente ricerca fornisce prove concrete della relazione negativa tra la regolamentazione del mercato dei prodotti e la crescita della produttività nei Paesi OCSE. L'applicazione di queste osservazioni alla nuova serie di indici OCSE sul mercato dei prodotti offre valori rappresentativi, calcolati sulla base di un modello, dell'impatto delle riforme normative sulla performance economica in Italia.¹¹

Un approccio basato su di un modello

La presente sezione presenta i risultati di quattro simulazioni di un modello sviluppato in seno all'OCSE (Riquadro 3.1):

- La prima valuta l'impatto che i cambiamenti nella normativa italiana sul mercato dei prodotti hanno avuto sulla produttività nel recente passato.
- La seconda stima l'effetto potenziale dell'adozione delle norme di "migliore pratica"¹² in tutti i settori non manifatturieri dell'economia sulla futura produttività del lavoro.
- La terza è simile alla seconda, ma adotta un benchmark meno ambizioso, collocando le politiche italiane al percentile del 75% tra i Paesi UE nel 2007.
- Infine, una quarta serie di simulazioni illustra i vantaggi dell'adozione delle norme di "migliore pratica" nell'ambito dei servizi professionali, di elettricità, gas e al dettaglio.

Nel complesso, i risultati dimostrano che la regolamentazione del mercato dei prodotti avrebbe dovuto avere, ad oggi, un qualche impatto sulla produttività del lavoro in Italia e

Riquadro 3.1. Il modello utilizzato per le simulazioni

L'insieme di simulazioni quantitative qui presentato valuta l'impatto della produttività del lavoro di un'ipotetica riforma normativa dei settori non manifatturieri, usando un modello empirico di produttività del lavoro elaborato da Aghion e Howitt (2006) e Conway et al. (2006). Il modello è stato stimato su dati panel a livello industriale per 20 settori in 20 Paesi OCSE, nel periodo tra il 1981 e il 2003. Data la natura dinamica del modello, per permettere un graduale adattamento della produttività ai cambiamenti delle politiche, l'impatto è calcolato su un periodo di 10 anni dal cambiamento. Poiché il modello è basato su un comportamento di "recupero" (*catch-up behavior*), è necessaria una stima di base di quella che sarebbe la crescita della produttività in ciascun Paese in assenza di riforme. Per l'Italia, tale stima di base suppone che la produttività del lavoro cresca nel Paese di circa il 5,9 per cento nel corso del prossimo decennio.

Le simulazioni procedono in due fasi. In primo luogo, i cambiamenti simulati delle politiche sono definiti a livello di indicatori delle normative specifiche di settore per ciascun settore non manifatturiero. Questi cambiamenti nella regolamentazione del settore dei servizi si traducono nei corrispondenti indicatori per ciascun settore dell'economia, ivi inclusi quelli manifatturieri, sulla base delle relazioni input-output. Ciò tiene conto del fatto che un settore che dipende significativamente da input produttivi di un dato settore non manifatturiero subirà verosimilmente le conseguenze relative ai cambiamenti normativi in tale settore. Questi sono gli indicatori che Conway et al. (2006) definisce indici di impatto normativo. Sfortunatamente, gli specifici cambiamenti giuridici o normativi responsabili del cambiamento dei valori degli indici non possono essere identificati facilmente. Si veda la Figura 8c per alcune indicazioni sulle ragioni del cambiamento dell'indice PMR complessivo tra il 2003 e il 2007.

Nella seconda fase, l'impatto di questa riforma sulla crescita della produttività del lavoro è simulata per ciascun settore dell'economia utilizzando un modello empirico dinamico. In tale modello empirico, la crescita della produttività del lavoro in un dato settore e Paese dipende dalla sua abilità a mantenere il passo con la crescita dello stesso settore nel Paese con il più elevato livello di produttività del lavoro specifico per tale settore (il leader di produttività) mediante l'innovazione o traendo vantaggio dai trasferimenti di tecnologia. Aghion e Griffith (2005) evidenziano il ruolo ricoperto dalle istituzioni che promuovono (o frenano) la concorrenza tra aziende e/o l'ingresso di nuove aziende nell'aumentare (o frenare) gli incentivi per il miglioramento della produttività. Nel modello qui presentato, tali istituzioni sono rappresentate dai sopraccitati indici OCSE di normative anti-concorrenza.

È sempre più evidente che i settori ad uso intensivo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) influiscono in modo particolare sulla crescita della produttività e, in una certa misura, le recenti disparità nella crescita della produttività nei Paesi OCSE riflettono gradi diversi di adattabilità degli stessi ai recenti scossoni causati dalle TIC (Triplet e Bosworth, 2004, OCSE, 2003b, van Ark et al., 2002). Per tener conto di questo particolare ruolo dei settori a uso intensivo delle TIC, il modello distingue tra l'effetto della regolamentazione sui settori che non ne fanno uso intensivo da quelli a uso intensivo. I risultati empirici ottenuti nelle stime indicano che l'effetto della regolamentazione è più pronunciato per i settori che fanno un uso intensivo di TIC.

Gli effetti sulla produttività del lavoro della riforma normativa simulata sono calcolati separatamente, per ciascun settore, per poi essere aggregati a livello di Paese tramite una media ponderata. L'equazione di stima utilizzata nel modello empirico è la seguente:

$$\begin{aligned} \Delta \ln LP_{ijt} = & \delta (\Delta \ln LP_{ijt}^{\text{leader}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + \gamma_1 \text{PMR}_{ijt}^{\text{ict}} + \gamma_2 \text{PMR}_{ijt}^{\text{non-ict}} + \alpha (\text{PMR}_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) \\ & + \text{Paese/settori dummy} + \text{dummy temporali} + \varepsilon_{ijt} \quad \text{with } \varepsilon \sim N(0, \Sigma). \end{aligned}$$

Riquadro 3.1. Il modello utilizzato per le simulazioni (segue)

In questa equazione, gli indici i , j e t indicano rispettivamente i Paesi, i settori e gli anni; LP indica la produttività del lavoro (*labour productivity*); *prodgap* sta per “divario produttivo”, che è misurato come il logaritmo del rapporto del livello di produttività in ciascun Paese o settore rispetto a quello del leader di produttività, e il PMR è l’indicatore della regolamentazione per la non concorrenza del mercato dei prodotti. Gli effetti fissi Paese, settore e Paese-settore sono inclusi in quanto adeguati a tenere conto dei fattori non osservabili invariati nel tempo che incidono sulla crescita della produttività in un particolare settore o Paese (es. le dotazioni naturali o l’ubicazione). Le variabili dummy temporali sono altresì incluse per controllare eventuali shock alla produttività globale nei diversi anni.

che i vantaggi derivanti dalle future auspicabili riforme sono molto maggiori. La restante parte della presente sezione presenta in dettaglio alcune simulazioni.

La valutazione dell’impatto delle riforme passate

Nella prima simulazione, si stima che le riforme adottate tra il 1998 e il 2007 abbiano accresciuto la produttività del lavoro del 2 per cento: lo 0,36 per cento viene imputato ai cambiamenti nelle politiche tra il 1998 e 2003 e l’1,6 per cento nel periodo 2003-2007. Questo viene paragonato con le attuali stime della contabilità nazionale di una crescita della produttività essenzialmente pari a zero per lo stesso periodo. Tali risultati sono piuttosto modesti, considerate le cadute, relativamente brusche, dell’indice PMR complessivo durante questo periodo.

Allineare il quadro normativo nei settori non manifatturieri alla migliore pratica internazionale

Secondo il modello, con l’allineamento degli standard normativi italiani all’attuale migliore pratica OCSE in tutti i settori non manifatturieri¹³, ci si aspetterebbe per l’Italia un ulteriore aumento del 14% nella produttività nel corso del prossimo decennio (Tabella 3.2).

Tabella 3.2. **Gli effetti potenziali del miglioramento normativo in futuro**

Aumento percentuale nella produttività nel corso di 10 anni

| | Settori simulati: | | | | | | | |
|---------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|
| | tutti i settori | | Elettricità e gas | | Dettaglio | | Servizi professionali | |
| | Grado di riforma | | | | | | | |
| | Alla migliore pratica 2007 | Al 75° percentile UE | Alla migliore pratica 2007 | Al 75° percentile UE | Alla migliore pratica 2007 | Al 75° percentile UE | Alla migliore pratica 2007 | Al 75° percentile UE |
| Italia | 14.1 | 13.7 | 2.6 | 2.5 | 4.9 | 4.8 | 7.4 | 7.3 |
| Belgio | 15.8 | 15.6 | 3.5 | 3.5 | 11.9 | 11.7 | 4.4 | 4.3 |
| Canada | 14.4 | 14.1 | 5.6 | 5.5 | 7.8 | 7.6 | 8.5 | 8.3 |
| Danimarca | 8 | 7.3 | 2.6 | 2.3 | 5.4 | 5.1 | 3 | 2.6 |
| Finlandia | 6.8 | 6 | 2.1 | 1.8 | 4.2 | 3.9 | 1.8 | 1.3 |
| Francia | 10.3 | 10 | 1.4 | 1.3 | 7.4 | 7.2 | 1.9 | 1.8 |
| Paesi Bassi | 8.3 | 7.4 | 3.2 | 2.8 | 4.8 | 4.3 | 4.9 | 4.2 |
| Portogallo | 12.2 | 11.8 | 3.8 | 3.6 | 7.2 | 6.9 | 4.3 | 4.1 |
| Spagna | 13.9 | 13.8 | 4.5 | 4.5 | 10.9 | 10.8 | 5.1 | 5.1 |
| Svezia | 1.6 | 7.7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.2 |
| Totale | 11.4 | 10.9 | 2.6 | 2.6 | 6.9 | 6.4 | 4.2 | 3.7 |

Fonte: OCSE

La Tabella 3.2 confronta anche i risultati di alcuni altri Paesi, a dimostrazione che i potenziali benefici per l'Italia sono relativamente alti. Le differenze tra Paesi nel potenziale vantaggio legato a una riforma possono dipendere dalle disparità sui seguenti aspetti: la distanza di un Paese dalla migliore pratica normativa internazionale media, i settori in cui la regolamentazione è particolarmente arretrata e la struttura settoriale dell'economia.

Chiedere ad un Paese di adottare le migliori pratiche in tutti i settori significa chiedere molto. Una simulazione rappresentativa di una riforma più realistica considera uno scenario in cui l'Italia recupera fino al 75° percentile di tutti i Paesi UE nel 2007. Sorprendentemente, l'atteso aumento nella produttività sembra essere essenzialmente uguale alla precedente simulazione, per due ragioni. In primo luogo, i Paesi che si avvicinano alla migliore pratica in determinati indici settoriali sono in qualche modo raggruppati intorno all'attuale livello di regolamentazione. Il 75° percentile non è pertanto sempre molto lontano dalla migliore pratica, anche se sembra essere in basso nella classifica. Da un lato, questo significa che lo sforzo assoluto richiesto all'Italia per raggiungere il 75° percentile può, dopo tutto, non essere poi tanto lontano dal traguardo della migliore pratica; dall'altro, dimostra che un numero significativo di Paesi sono riusciti ad avvicinarsi alla migliore pratica, per cui questo può, in effetti, non rivelarsi affatto difficile per l'Italia. L'altra ragione è più direttamente legata al modello. Poiché si tratta di un modello basato sul recupero e la tendenza al recupero è tanto più forte quanto un Paese è lontano dalla migliore pratica, il vantaggio marginale della liberalizzazione diminuisce quanto più un Paese è vicino al "leader".

La Tabella 3.2 riporta altresì le simulazioni effettuate per valutare l'impatto dell'avvicinamento alla migliore pratica nei singoli settori non manifatturieri considerati individualmente.¹⁴ Questo lavoro può essere utile per stabilire le priorità di riforma sulla base degli aspetti in cui la riforma potrà avere il maggiore impatto. Se concentrate sui servizi professionali, sul settore dell'elettricità, del gas e della distribuzione al dettaglio, le simulazioni dimostrano che una riforma completa dei servizi professionali porta verosimilmente benefici maggiori in Italia che in gran parte dei Paesi e dimostra altresì che in Italia produrrebbe gli effetti più significativi dei tre settori considerati. Questo risultato riflette la scarsa politica di regolamentazione attualmente in vigore per i servizi professionali in Italia, rispetto a quella degli altri paesi. Allineare la regolamentazione in questo settore alla migliore pratica internazionale o al percentile UE del 75% senza alcuna riforma negli altri settori accrescerebbe la produttività lavorativa complessiva di poco più del 7% nel corso dei prossimi 10 anni. Negli altri settori, l'allineamento alla migliore pratica internazionale offre vantaggi minori ma significativi: il 2½ percento nel corso di 10 anni per l'elettricità e il gas e quasi il 5% per la distribuzione al dettaglio.

L'Esame OCSE sulla riforma della regolamentazione

In linea con i sopraccitati indicatori di riforma, l'ultimo Esame OCSE sulla riforma della regolamentazione (OCSE, 2009) individua miglioramenti significativi nella situazione normativa in Italia dal 2001. In particolare, molte raccomandazioni contenute nell'analisi del 2001, in materia di politica sulla concorrenza, sono state attuate e la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è dimostrata indipendente ed efficace. Le aree di intervento evidenziate nell'Esame comprendono, fra le altre:

- Rafforzamento della capacità di riforma, attraverso investimento e organico, sia presso i ministeri che le agenzie.

- Migliore utilizzo di strumenti quali la consultazione, la valutazione dell'impatto della regolamentazione e la semplificazione amministrativa.
- Miglioramento dell'efficienza del sistema di giustizia civile.
- Rafforzamento della concorrenza nel contesto del più complicato sistema normativo "multilivello" creato dal decentramento regionale. Questo comprende il rafforzamento della politica in materia di concorrenza quale strumento fondamentale per lo sviluppo di un efficiente mercato nazionale.
- Introduzione di una liberalizzazione volta a intensificare la produttività in settori chiave dei servizi, quali il dettaglio, il trasporto e i servizi professionali.

Una delle importanti conclusioni contenute nell'Esame è che la Valutazione dell'Impatto della Regolamentazione (VIR), in Italia, necessita di uno sviluppo molto più ampio e vigoroso rispetto allo stato attuale, di pari passo con la legge *Taglia Leggi*¹⁵ che sta iniziando a ridurre il numero effettivo delle leggi che regolano l'economia. Un qualche impulso politico a questo processo può essere stato offerto attraverso la nomina di uno specifico Ministro per la Semplificazione Normativa (*vale a dire* nel senso di norme e regolamenti amministrativi). La VIR dovrebbe far parte del progetto legislativo, essendo stata in larga misura sperimentale fino alla legislazione del 2005. Tuttavia, nonostante il periodo sperimentale, la capacità tecnica per attuarla è molto debole e, nei fatti, sembra incidere marginalmente sulla scelta dell'approccio normativo. Ad esempio, un aspetto importante della VIR è di verificare se lo scopo prefissato di una norma potrebbe essere meglio raggiunto con qualche altro approccio. Il Consiglio dell'Unione Europea (2004) osserva che le norme che regolano l'utilizzo della VIR in Italia necessitano *in effetti* una preindagine sulle opzioni alternative, ma in pratica la VIR in Italia è spesso attuata al termine dell'iter legislativo, cosicché questa sua importante funzione è in larga parte irrilevante. Nello stesso Esame, si osserva che la frequenza di utilizzo della VIR è relativamente bassa. Sembra che le linee guida esistenti in Italia per l'utilizzo della VIR riflettano, in larga misura, una buona pratica, ma che il suo uso nella pratica sia ben distante da quanto raccomandato dalle stesse.

Nel 2005, è stata costituita una Commissione parlamentare per la Semplificazione della Legislazione (che succede alla prima Commissione per la Riforma Amministrativa, istituita nel 1997 con scopi analoghi) per promuovere una legislazione di qualità migliore. La promozione di un più ampio e sofisticato utilizzo della VIR deve altresì essere fra gli scopi di questo organo. Una pratica frequente nello sviluppo legislativo consiste in una prima promulgazione delle leggi sotto forma di decreti legge che sono poi in seguito convertiti in leggi ordinarie, un processo che sembra fare a meno della necessità di una VIR. Questo è quanto è accaduto per le principali misure delle finanziarie 2009, promulgate come decreti legge nel giugno/luglio 2008, cosicché misure quali l'esenzione degli straordinari dall'imposta sul reddito non sono state soggette a VIR. Alla fine del 2008, sono state pubblicate linee guida semplificate di VIR per cercare di accrescerne l'utilizzo, con il rischio che il risultato sia un'analisi meno utile di quanto sarebbe se le linee guida esistenti, piuttosto valide ma in larga parte ignorate, fossero seguite più sistematicamente. Sono altresì necessari una migliore pianificazione legislativa e il rafforzamento della capacità analitica per effettuare una VIR nella pubblica amministrazione.

D'altra parte, l'idea di un'analisi formalizzata per alcuni scopi sta guadagnando terreno sotto molti aspetti, per esempio gran parte delle regioni esigono ora che i grandi magazzini che intendono aprire un punto vendita valutino questioni come l'effetto sulla

rete commerciale esistente, sulla infrastruttura dei trasporti o sull'ambiente. Tuttavia, nella maggioranza dei casi, l'utilizzo della VIR da parte delle regioni per valutare le proprie azioni in campo normativo appare ancora, nella migliore delle ipotesi, una formalità ampiamente burocratica.

Il ruolo della pubblica amministrazione

Una regolamentazione efficiente dipende dall'efficienza della pubblica amministrazione, nell'elaborazione di leggi e regolamenti e nella loro attuazione. In generale, questi due aspetti riguardano parti diverse dell'amministrazione e, con la crescita delle responsabilità a livello regionale e locale, le opportunità per causare inefficienza potrebbero essersi moltiplicate. L'esistenza dell'Unità e della Commissione per la Semplificazione e la precedente commissione per il miglioramento della pubblica amministrazione testimoniano il riconoscimento, da parte dei successivi governi, della necessità di migliorare entrambi gli aspetti della pubblica amministrazione. Se è vero che è facile trovare esempi di inefficienza, una valutazione globale è molto più difficile. La presente sezione prende brevemente in esame quattro aree che illustrano i problemi o le possibili soluzioni: il sistema giudiziario, alcuni aspetti del governo locale, la condizione dei dipendenti pubblici e degli enti governativi e l'Esame della Spesa Pubblica.

Il sistema giudiziario

L'amministrazione della giustizia civile (questa sezione non prende in esame la giustizia penale) è un'area in cui concorrono pareri soggettivi e alcuni dati oggettivi. I tribunali sono molto lenti: nel 2004, la durata media dei processi nei tribunali di primo grado era di 223 giorni (per le cause davanti ai giudici di pace) o 494 (per i casi davanti al tribunale ordinario), rispetto ai 246 giorni della Francia e i 200-350 giorni della Germania (Bianco *et al*, 2007). L'Italia ottiene risultati altrettanto scarsi anche in una serie di altre misure (Tabella 3.3).¹⁶ Come è noto, il miglioramento dell'efficienza giudiziaria – e la sua rapidità – deve avvenire con debito riguardo all'obiettivo di base del sistema, dando cioè

Tabella 3.3. **Indicatori dell'efficienza del sistema giudiziario**

| | Spese di tribunale e processuali pro-capite | Giudici per i processi ogni 10000 residenti | Giudici Onorari | Cause chiuse per euro ¹ | | Controversie contrattuali (adempimento) | | |
|---------------|---|---|-----------------|------------------------------------|------------|---|---------------|-------------|
| | | | | Penali | Civili | Divorzi | Licenziamenti | 2005 |
| | 2004 | 2004 | 2004 | 2001 | 2001 | 2004 | 2004 | 2005 |
| Austria | 62.4 | 2.1 | n.a. | 0.8 | 2.9 | | | 342 |
| Danimarca | 28.7 | 0.7 | n.a. | 3.8 | 3.6 | 100 | | 190 |
| Finlandia | 46.7 | 1.7 | 7.2 | 1.5 | 2.3 | 240 | 264 | 228 |
| Francia | 46.7 | 1.0 | 3.6 | 2.2 | 2.2 | 423 | 342 | 331 |
| Germania | 96.3 | 2.5 | 4.3 | 0.7 | 4.0 | 302 | | 394 |
| Irlanda | 31.3 | 0.3 | 0.0 | | | | | 217 |
| Italia | 67.0 | 1.0 | 1.0 | 1.4 | 1.4 | 582 | 696 | 1210 |
| Paesi Bassi | 67.4 | 1.1 | 0.6 | 1.0 | | 117 | 19 | 408 |
| Portogallo | 49.8 | 1.5 | 0.7 | | | 308 | 244 | 495 |
| Regno Unito | 22.6 | 0.4 | 5.5 | 2.1 | 4.1 | | | 229 |
| Spagna | 55.5 | 1.0 | 0.3 | | | 251 | 80 | 515 |
| Svezia | 61.2 | 1.9 | 8.5 | 0.9 | 0.9 | | | 208 |

1. Calcolato utilizzando il PPP, con i Paesi Bassi come numerario

Fonte: ISAE (2008) Tabella 1 pag. 75, testo riportato: European Commission for the Efficiency of Justice; RGS; Netherlands Council for the Judiciary; Banca Mondiale.

una giusta e coerente interpretazione della legge. Il tempo impiegato per decidere un singolo caso non è un chiaro indicatore dell'efficienza con cui è stato trattato. Tuttavia, è sufficientemente provato, da un lato, nel raffronto con i casi internazionali e, dall'altro, nella variabilità all'interno del Paese, che vi è ampio margine di miglioramento senza pregiudicare la giustizia stessa. Esiste un enorme divario regionale, anche nei tribunali di primo grado, dove la natura dei casi è probabilmente abbastanza omogenea in tutto il Paese. Nel 2006, la sezione più lenta segnava una media di 1.599 giorni a fronte dei 555 della più veloce (dato Istat, citati in Bianco et al, 2007).

Come avviene in molti Paesi, i giudici non hanno incentivi espliciti per migliorare il loro "rendimento", tuttavia gli studi dimostrano forti variazioni nella velocità con cui i giudici di uno stesso tribunale (che non hanno controllo sulle proprie udienze e si presume pertanto abbiano, in media, una mole di lavoro "difficile" distribuita in egual misura) chiudono le cause di loro competenza (Contini et al., 2007). Se i giudici fossero messi al corrente e indotti ad adottare i metodi dei colleghi che lavorano con maggiore celerità, la rapidità delle pratiche potrebbe senza dubbio essere sostanzialmente accresciuta. Gli incentivi per gli avvocati tendono altresì ad incoraggiare processi più lunghi: i compensi devono essere riconosciuti per ciascun atto giudiziale da loro prodotto, come un colloquio o la produzione di un documento, e non può essere loro corrisposto un importo fisso per ogni processo, sebbene a partire dal 2006 siano stati permessi i compensi parametrati ai risultati raggiunti. I professionisti hanno pertanto un forte incentivo a moltiplicare il numero degli atti prodotti, aumentando sia il tempo impiegato che la dimensione delle pratiche di tribunale. La modifica del sistema dei compensi agli avvocati per ridurre questi incentivi perversi è un passo importante; i compensi potrebbero essere fissati *ex ante* secondo criteri legati alla natura della causa.

Una riforma più tecnica potrebbe consentire la specializzazione dei giudici. Allo stato attuale, ai giudici dei tribunali di primo grado sono assegnate le cause in maniera casuale, una procedura utile per evitare la corruzione, ma se vi fosse una certa specializzazione, molte cause potrebbero procedere in modo più spedito. In alcune aree geografiche, la specializzazione sarebbe difficile, perché non vi sono abbastanza giudici in ciascun tribunale per consentire l'assegnazione casuale nell'ambito di ciascun tipo di causa, pertanto il raggruppamento dei tribunali locali potrebbe costituire un prerequisito per una migliore efficienza. L'Esame sulla Spesa da parte della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (Ministero delle Finanze, 2008) consiglia una riforma del sistema dei compensi e la specializzazione dei giudici, con alcuni raggruppamenti dei tribunali minori, unita ad una serie di altre raccomandazioni basate sulla valutazione degli incentivi e delle procedure che attualmente favoriscono l'efficienza.

L'incertezza sul risultato e la lunghezza delle cause di tribunale hanno portato a una dicotomia tra cause piccole e cause grandi. I tribunali di primo grado sono oberati da un elevato numero di cause piccole. Tuttavia le cause commerciali, più consistenti e generalmente riguardanti le società più grandi, sono molto spesso risolte mediante le clausole compromissorie, che possono essere scritte in numerosi contratti, in parte o persino appositamente al fine di evitare il problema della lentezza giudiziaria. Tale "privatizzazione" della giustizia civile è, in un certo senso, una risposta efficiente alla lentezza dei tribunali pubblici, ma può accrescere i costi dei contratti privati. Può, ad esempio, costituire una barriera all'espansione delle piccole imprese se tale espansione riguarda l'acquisizione di partner esterni, perché significherebbe che l'azienda è talmente grande che i rapporti sociali non possono più servire per il controllo della condotta. Si

profilerebbe quindi la necessità di una applicazione più formale del contratto attraverso i tribunali che potrebbe essere ritenuta troppo onerosa.

Governo e servizi locali¹⁷

Come in molti Paesi, i servizi quali la raccolta e il trattamento dei rifiuti, il trasporto pubblico, il trattamento delle acque reflue e, talvolta, l'approvvigionamento idrico, di elettricità e gas sono stati, in passato, di diretta competenza del governo locale, esclusivamente responsabile delle proprie azioni. La fornitura di gas ed elettricità è stata ora, in larga parte, oggetto di riforma, con un organo regolatore nazionale (Autorità per l'energia elettrica e il gas), ma gli altri servizi non sono generalmente soggetti ad effettiva concorrenza e sono regolamentati a livello locale.

Nella maggioranza dei casi, i servizi sono ora forniti da società vere e proprie piuttosto che dai governi locali e offrono perlomeno una maggiore trasparenza del proprio operato. Tali società sono, tuttavia, spesso ex uffici municipali trasformati in società interamente controllate dal comune. I loro dipendenti possono avere *de facto* la stessa tutela lavorativa di quando erano dipendenti pubblici. I governi locali si trovano così ancora di fronte a conflitti di interesse, dovendo agire, secondo il caso, in qualità di ente regolatore, datore di lavoro dei subappaltatori, gestore dei servizi e azionista, mentre le società stesse godono probabilmente di una flessibilità limitata nell'adeguare la propria forza lavoro. Nonostante le forti raccomandazioni da parte del governo centrale, pochi servizi pubblici sono stati soggetti a gare di appalto competitive. Tale procedura dovrà presto diventare obbligatoria (è stata approvata una legge in tal senso, ma le norme attuative non sono ancora state emanate), tuttavia, secondo l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, su una percentuale del 20% di appalti finora soggetti a gara nel periodo precedente all'entrata in vigore dell'obbligatorietà degli appalti, 9 su 10 sono stati aggiudicati dall'ente erogatore in carica.

La piena privatizzazione di queste società (o almeno una separazione dalle autorità locali sufficiente per garantire l'assenza di qualsiasi conflitto di interesse) sembra pertanto essere un prerequisito della concorrenza per migliorare la produttività. Proprio come a livello nazionale, questo richiede una certa attenzione alla struttura di fondo, per prendere in considerazione i possibili elementi di monopolio naturale e separare la proprietà dell'infrastruttura di rete da quella degli erogatori dei servizi. Ne deriva che, mentre il trasporto locale potrebbe essere avvantaggiato dall'aver molti operatori in concorrenza, i servizi di acqua e smaltimento dei rifiuti potrebbero essere assegnati mediante gara d'appalto competitiva ad un singolo operatore per un determinato periodo. Infine, per monitorare questi servizi con efficacia, occorrono enti regolatori forti e indipendenti. Gli enti regolatori nazionali, come nel caso della fornitura di elettricità e gas, devono essere meglio collocati per garantire una efficiente regolamentazione, sia per ottenerne economie di scala che per minimizzare la possibilità di interessi regolatori locali (si veda Bianco e Sestito, 2008).

La gestione dell'impiego e degli enti pubblici

Il miglioramento dell'efficienza nel settore pubblico rappresenta una sfida ardua ovunque. Sembra, comunque, esserci un più ampio margine di miglioramento in Italia che in molti Paesi OCSE, ma le misure per cambiare gli incentivi possono funzionare: un recente progetto pilota (*Operazione fannulloni*) è stato in grado di ridurre l'assenteismo in

misura considerevole in un numero di ministeri, quando è stato chiarito che sarebbero state intraprese effettive misure disciplinari laddove fossero stati rilevati degli abusi.

I termini di assunzione dei dipendenti pubblici sono in effetti cambiati. Il contratto standard consiste ora in un periodo determinato da 5 a 7 anni ed è consentita la retribuzione legata ai risultati. Tali riforme necessiteranno probabilmente di qualche tempo per cambiare la mentalità e dovranno essere perseguite in modo continuativo sia dai ministri che dai manager della pubblica amministrazione. L'ex ministro della pubblica amministrazione Bassanini ha osservato che la resistenza opposta a certi aspetti dei cambiamenti proviene ancora dai sindacati, nonostante abbiano concordato e attivamente sostenuto il principio dell'introduzione di aspetti di impiego del settore privato in quello pubblico (Bassanini, 2008). Inoltre, il sistema prefissato degli incentivi basati sulla performance non è stato implementato con efficacia: lo sforzo compiuto per ideare obiettivi adeguati è stato scarso e la retribuzione legata alla produttività è stata altamente diluita, azzerando di fatto quegli incentivi che avrebbero potuto alimentare una maggiore motivazione nei manager.

Una storia di successo è stata la conversione del sistema di esazione fiscale in un ente semindipendente, l'*Agenzia delle Entrate*, con un proprio budget che la direzione può usare in maniera flessibile per raggiungere gli obiettivi e la capacità di assumere alcuni manager esterni. Il risultato ha prodotto una migliore performance in compiti come la verifica delle dichiarazioni dei redditi. Il gettito fiscale è stato altresì sorprendentemente sostenuto nel periodo 2006-08, poiché il governo ha introdotto una politica più severa volta alla riduzione dell'evasione fiscale, sebbene sia difficile stabilire se la riorganizzazione dell'*Agenzia* abbia ricoperto un ruolo significativo in tale ambito. Questo esempio è, in un certo senso, un caso speciale, perché l'esazione delle imposte presenta alcune misure quantitative di performance piuttosto ovvie (anche se la semplice quantità delle entrate non è sufficiente: sono altresì importanti la precisione e la correttezza, ad esempio). Tuttavia, se è vero che l'esempio dell'*Agenzia* è un modello che forse non tutte le amministrazioni possono seguire, esso dimostra in effetti che i risultati migliorano dal momento che gli obiettivi sono specificati e quando la performance è valutata.

Il Ministro della Funzione Pubblica sta promuovendo con entusiasmo il rinnovo delle riforme che erano state, in molti casi, iniziate alla fine degli anni '90, ma non completamente portate avanti. Le finalità spaziano da un'accresciuta trasparenza¹⁸ al proseguimento nella determinazione di obiettivi e alla gestione del sistema di valutazione all'interno dei ministeri. Esiste un certo grado di supporto bipartisan per questo tipo di riforma, ad esempio la proposta parlamentare di costituire una commissione indipendente per monitorare il progresso della riforma della pubblica amministrazione. Ancora più importante è, tuttavia, il pieno impegno da parte dei futuri governi a sviluppare e attuare la riforma. In Francia, ad esempio, lo sviluppo e l'attuazione del quadro normativo sulle finanziarie è stato spalmato nell'arco di sei o più anni, avviato da un governo di sinistra ma continuato e attuato più o meno senza variazioni dal governo di destra.

L'esame della spesa pubblica

Il primo rapporto della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, pubblicato nel giugno 2008, ha esaminato il sistema giudiziario (come sopra descritto) e i Ministeri dell'Istruzione, dell'Interno, delle Infrastrutture e Trasporti. Il documento è incentrato in particolare sull'identificazione di metodi per ridurre i costi senza compromettere gli obiettivi di base: questo può avvenire attraverso una riforma del budget o migliori sistemi

informativi, un migliore coordinamento tra diversi organi pubblici, il reclutamento del personale e la gestione della carriera o attraverso l'utilizzo di strumenti di valutazione. Spesso, di pari passo con quanto sostenuto nella sezione che precede, viene proposta l'introduzione di incentivi per migliorare i risultati delle pubbliche amministrazioni interessate e, in alcuni casi, dei singoli soggetti o gruppi: questo è particolarmente importante nel quadro della necessità di contenere e ridurre la spesa pubblica complessiva, dato l'alto livello di debito pubblico. Grazie a una efficace guida sui tipi di spesa ritenuti più validi di altri, il necessario contenimento, o persino la riduzione, della spesa possono essere accompagnati da miglioramenti nell'efficienza.

Vi sono segnali che questo approccio sia stato, al massimo, solo parzialmente adottato. Ad esempio, l'esame della spesa sull'istruzione e il relativo Quadro Bianco 2007 osservano entrambi giustamente che il rapporto insegnante/studente in Italia è molto più alto che negli altri Paesi OCSE e che tali Paesi ottengono risultati migliori con meno insegnanti. I piani di budget per il periodo 2009-11 comprendono pertanto tagli significativi al numero degli insegnanti, ma resta da verificare se le disposizioni legislative saranno sufficienti per una riuscita implementazione e offriranno i giusti incentivi. Per quanto concerne gli incentivi sui risultati, il Quadro Bianco e l'esame della spesa contenevano molte proposte e il Ministro dell'Istruzione sembra essere favorevole all'introduzione di tali incentivi. Il Capitolo 4 del presente Studio prende in esame, fra gli altri, questo punto.

Nel lungo periodo, il piano di spesa pubblica dovrà servirsi dei risultati di lavori quali l'esame della spesa per migliorare l'efficienza. Si è stabilito che la Commissione Tecnica dovrebbe produrre ulteriori rapporti sulla spesa di altri ministeri. I compiti relativi al lavoro di esame della spesa sono stati ora trasferiti alla Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il lavoro è al momento incentrato su questioni che riguardano trasversalmente tutte le amministrazioni, quali la gestione del budget e le procedure di spesa, l'identificazione di strozzature, il miglioramento della flessibilità e l'identificazione di indici di risultato. È auspicabile che tale lavoro sarà rafforzato con risorse adeguate e continuerà a concentrarsi sull'individuazione di metodi per accrescere

Riquadro 3.2. Principali raccomandazioni sulla riforma della regolamentazione per la promozione della crescita

Attuare le raccomandazioni contenute nell'Esame OCSE sulla Riforma della Regolamentazione, in particolare portando avanti e completando le riforme Bersani in aree quali le libere professioni, dagli avvocati ai tassisti, nonché nel trasporto e nella distribuzione al dettaglio e commerciale.

Mantenere e rafforzare la regola base secondo cui il parametro chiave della politica in materia di concorrenza deve essere l'interesse dei clienti e non quella dei produttori, dei dipendenti o dello Stato.

Migliorare l'efficienza nell'amministrazione della giustizia civile, consentendo strutture di compenso e procedure che incoraggino la semplificazione della documentazione e accelerino la gestione delle cause.

Perseguire la riforma della pubblica amministrazione per continuare a porre l'accento sul miglioramento di misure di performance basate sui risultati.

Rafforzare l'utilizzo dei meccanismi di revisione, sia *ex ante*, quali la Valutazione dell'Impatto della Regolamentazione, o *ex post*, quali gli Esami della Spesa Pubblica.

l'efficienza nei costi, ivi inclusi ulteriori studi dettagliati di programmi specifici. Dovrà essere in grado di fungere da complemento all'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione, poiché entrambi i processi devono individuare misure di valutazione e incentivi che portano al loro miglioramento. Il nuovo approccio di pianificazione della spesa pubblica sui tre anni, che comprende una maggiore flessibilità di spesa per i dirigenti nell'allocazione delle risorse, trarrà altresì vantaggio dal fatto di disporre di un esame imparziale sugli ambiti in cui le risorse sono maggiormente necessarie. L'esame del sistema giudiziario ha riscontrato che i due gruppi di conti, il *Bilancio dello Stato* e il *Conto Annuale*, non sono coerenti, il che sembra essere un problema che incide altresì su gran parte della pubblica amministrazione e l'eliminazione di tali apparenti incoerenze deve costituire una chiara priorità.

Note

1. I dipendenti del settore pubblico godono, in pratica, di una tutela simile.
2. Si veda OCSE (2004) per una discussione sulle sfide poste dall'innalzamento dei tassi di occupazione per i lavoratori più anziani in Italia.
3. Una recente revisione del metodo per ottenere i prezzi di esportazione e i volumi è stata causa di un notevole cambiamento. Si è ora osservato che i prezzi relativi sono aumentati molto meno di quanto creduto in precedenza, minando i ragionamenti basati su tali dati.
4. Ichino (2008) riporta una serie di esempi, ivi incluso il malriuscito tentativo da parte di una società ferroviaria italo-svizzera, la Ti-Lo (Treni regionali Ticino-Lombardia), di introdurre condizioni lavorative e salari per i dipendenti italiani simili a quelli dei dipendenti svizzeri, l'opposizione ad una acquisizione straniera di Alitalia e altri esempi in cui scelte che costituivano almeno un miglioramento Pareto-efficiente per i lavoratori italiani non hanno nemmeno potuto essere loro offerte.
5. OCSE (2005) ha dedicato un capitolo alle questioni di corporate governance. Si veda Micossi (2008) per un punto di vista e anche P. Ichino (2008).
6. Si veda, ad esempio, Foster *et al.* 2006; Griliches e Regev, 1995; Bartelsman *et al.*, 2007.
7. Schivardi e Torrioni (2004), in uno studio effettuato utilizzando una banca dati longitudinale di imprese, tra il 1986 e il 1998, stimano che la rimozione dell'effetto-soglia aumenterebbe la dimensione media delle imprese solo dell'1%.
8. Tuttavia, gli autori osservano che il finanziamento con il capitale di rischio ha un impatto positivo sul successo di un'azienda, che non è dovuto al grado di istruzione dei fondatori ma ha, probabilmente, a che fare con il vero valore aggiunto in termini di reti, risorse e capacità dei venture capitalist.
9. Alcuni importanti Paesi d'origine (in particolare la Romania e anche la Polonia) sono ora membri dell'UE. Le variazioni nei numeri ufficiali della popolazione sono complicati dalla regolarizzazione degli immigrati illegali, quando aumenti improvvisi nella popolazione ufficiale non implicano necessariamente tali aumenti sostanziali.
10. La regolamentazione è necessaria per correggere le carenze di mercato, ad esempio. Non tutte le norme sono, tuttavia, ben ideate e la stima della produzione è utile per giudicare se le stesse abbiano costi che superano i vantaggi attesi.
11. Il modello prende in considerazione alcune condizioni specifiche in Italia, in particolare il divario tra i livelli di produttività in diversi settori e quello del corrispondente paese leader di settore, ma l'esigua dimensione del campione obbliga il modello econometrico a supporre che la reazione ai cambiamenti di politica, soggetta a queste caratteristiche specifiche del paese, sia la stessa in tutti i paesi. Le simulazioni dimostrano pertanto l'attesa reazione di un paese OCSE "medio", se la sua struttura economica fosse simile a quella dell'Italia.
12. Si noti che "migliore pratica" è qui interpretata in termini del valore numerico dei rilevanti indicatori PMR, non delle specifiche politiche di fondo. Diversi gruppi di politiche possono risultare nello stesso livello dell'indicatore.

13. Si noti che non vi è, al momento, alcun paese che adotti politiche di regolamentazione meno restrittive in ogni singolo settore, mentre questa simulazione implicherebbe portare l'Italia all'avanguardia di tutti i Paesi OCSE in materia di pratiche regolatorie.
14. Si noti che gli effetti di riforma dei singoli settori non manifatturieri non sono semplicemente aggiuntivi nel modello di simulazione. Infatti, la somma dell'impatto delle riforme nei singoli settori è più alta dell'atteso impatto di una riforma completa di tutti i settori dei servizi a causa della mancanza di linearità e del processo di recupero inseriti nel modello empirico.
15. La "legge Taglia Leggi" prevede una valutazione sistematica della legislazione esistente per stabilire se le leggi ancora in vigore non siano in effetti state superate da una legislazione successiva e, nel caso lo siano, ne prevede l'abolizione. Secondo la *Taglia Leggi*, la legge finanziaria dell'autunno 2008 (decreto legge 112) ha abolito 3.500 leggi obsolete e un successivo decreto legge ne ha abolito altre 29.000. Tuttavia, con la seconda fase del programma, intesa a migliorare la legislazione ancora in vigore, ancora in fase di preparazione, il suo contributo alla semplificazione pratica è difficile da valutare finora. La legislazione ha altresì avviato la ricerca degli "enti" amministrativi (il *Taglia-enti*) che potrebbero essere eliminati. In un esempio di come le buone intenzioni non sono sempre messe in pratica, nove "enti" sono stati identificati per la chiusura nella prima fase del processo ma nessuno di questi è stato in effetti chiuso, a causa di alcune eccezioni e casi speciali previsti dalla legge (Il Sole 24 Ore 15/12/08).
16. Si veda Marchesi (2008) per ulteriori informazioni e una presentazione più dettagliata delle misure possibili.
17. Questa sezione si basa sostanzialmente su AGCM (2008).
18. A metà 2008, è stata avviata una campagna che obbliga ogni ministero a pubblicare i curricula vitae e le retribuzioni di tutti gli alti funzionari sul sito ministeriale. Entro dicembre 2008, lo aveva fatto circa la metà dei ministeri.

Bibliografia

- Aghion, P., R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aghion, P., P. Howitt (2006), "Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework." *Journal of the European Economic Association* 4, No. 2-3, pp. 269-314.
- AGCM (2008), "Considerazioni e proposte per una regolazione proconcorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica," Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma.
- Ark, B. van, J. Melka, N. Mulder, M.P. Timmer, G. Ypma (2002), "ICT Investments and Growth Accounts for the European Union 1980-2000", Research Memorandum GD-56, Groningen Growth and Development Centre, September (<http://www.eco.rug.nl/ggdc/pub/>).
- Arnold, J., G. Nicoletti, S. Scarpetta (2008), "Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence", OECD Economics Working Papers, No. 616, OECD, Paris.
- Bartelsman, E.J., J. Haltiwanger, S. Scarpetta (2007), "Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocative Efficiency", *mimeo*.
- Bassanini, F. (2008), "Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta", http://www.astrid-online.it/rassegna/13-10-2008/Bassanini--Tavola-rotonda-Roma-Tre-TER-3_-2_.pdf.
- Bertoni, F., M. Colombo, L. Grilli (2008), "Venture Capital Financing and the Growth of New Technology-Based Firms," disponibile sul sito web SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1102233>.
- Bianchi, M., M. Bianco, S. Giacomelli, A. Paces, S. Trento (2005), *Proprietà e controllo delle imprese in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bianchi, M., M. Bianco (2009), "Le riforme nella corporate governance negli ultimi 15 anni: quali effetti?" in Rondi L. and F. Silva (eds.) *Prove di Cambiamento nel Sistema Produttivo Italiano* Il Mulino.
- Bianco, M., S. Giacomelli, C. Giorgiantino, G. Palumbo, B. Szego (2007), "La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?" *Rivista di Politica Economica*, Settembre-Ottobre.
- Bianco, M., P. Sestito (2008), "La riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia: linee generali e insegnamenti per il futuro," Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 18.

- Bloom N., J. Van Reenen, 2007, "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4).
- Bloom N., Sadun R., J. Van Reenen, 2007, "Il gap managerial del vecchio continente", *La Voce*, www.lavoce.info/articoli/pagina2872.html
- Boarini, R., H. Strauss (2007), "The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 591.
- Boeri, T. (2002) "The political economy of flexicurity," mimeo, Università Bocconi, Milano.
- Bronzini, R., P. Piselli (2006), "Determinants of long-run regional productivity: the role of R&D, human capital and public infrastructure," Banca d'Italia, Economic Research Paper n. 597.
- Colombo, M., L. Grilli (2005), "Founders' human capital and the growth of new technology-based firms: A competence-based view," *Research Policy*, Vol. 34 No. 6, August.
- Codogno, L. (2009) "Two Italian Puzzles: Are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed?" in M. Buti (ed.) *Italy in EMU*, Palgrave Macmillan.
- Contini, F., D. Coviello, A. Ichino, (2007) "Duration of Trials and the Individual Productivity of Judges", mimeo, Università di Bologna, http://www2.dse.unibo.it/ichino/lpj_catt_3.pdf.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti, F. Steiner (2006), "Product Market Regulation and Convergence", *OECD Economic Studies* No. 43, 2006/2, OECD, Paris.
- D'Addio, A., M. Mira d'Ercole (2005), "Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies," *OECD Social, Employment and Migration working papers*, No. 27.
- Del Monte, A., E. Papagni (2003), "R&D and the growth of firms: empirical analysis of a panel of Italian firms," *Research Policy*, Vol. 32(6), June.
- European Union Council (2004), "A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries", Dublin, May, [Http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf).
- Formez (2006a), "L'amministrazione per sportelli," *Quaderni Formez* n. 38, Ministero per la Pubblica amministrazione, Roma.
- Foster, L., J. Haltiwanger, C. J. Krizan. 2006. Market Selection, reallocation and restructuring in the U.S. retail trade sector in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics* 88(4): 748-758
- Giacomelli, S., S. Trento (2005), "Ownership, control and transfers of Italian firms. What changed in the ten years 1993-2003?", Banca d'Italia, Discussion Papers, n. 550.
- Griliches, Z., H. Regev (1995), "Firm Productivity in Israeli Industry: 1979-1988," *Journal of Econometrics* 65:1 (January), pp. 175-203.
- Ichino, P. (2008) "What prevents workers from choosing their employer: new labour policies frontiers in the globalization era," mimeo.
- ISAE (2007), "Priorità nazionali. Ambiente normativo, imprese, competitività: I vincoli amministrativi allo start-up", Istituto di Studi e Analisi Economica, Roma, Giugno.
- ISAE (2008), "Priorità nazionali. Infrastruttura materiali e immateriali", Istituto di Studi e Analisi Economica, Roma, Giugno.
- Istat (2008), "Università e Lavoro", Istituto nazionale di statistica, <http://www.istat.it/lavoro/unilav/>.
- Jaumotte, F. (2003), "Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries," *OECD Economics Department working paper* No. 30.
- Marchesi, D. (2008) "Giustizia civile, buoni obiettivi e occasioni mancate". In M.C. Guerra, A. Zanardi, *Rapporto sulla Finanza Pubblica*, il Mulino.
- Micossi, S (2006), "L'impresa tra dirigismo e mercato", *Rivista di Politica Economica*, Luglio-Agosto.
- Micossi, S. (2008) "The decline of the Italian economy: weak entrepreneurs or bad policies?" *Scuola Superiore della pubblica amministrazione*, Reggio di Caserta, mimeo.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), "La revisione della spesa pubblica, Rapporto 2008", Commissione tecnica per la finanza pubblica, Roma.
- OECD(2001), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy*.
- OECD (2003), "ICT and Economic Growth: Evidence from OECD countries, Industries and Firms". OECD, Paris.

- OECD (2004), *Ageing and policy challenges: Italy*.
- OECD (2005), *Economic Survey of Italy*.
- OECD (2006), *Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), *Employment Outlook*.
- OECD (2009) *Regulatory Reform in Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics* [di prossima pubblicazione]
- Schivardi, F., R. Torrini (2004), “Firm size distribution and employment protection legislation in Italy,” Economic working papers n. 504, Banca d’Italia.
- Sianesi B., J. Van Reenen (2003), “The Returns to Education: a Review of the Empirical Macro-Economic Literature”, *Journal of Economic Surveys*, 17 (2).
- Triplet, J.E., B.P. Bosworth (2004), *Services Productivity in the United States: New Sources of Economic Growth*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Ughetto, E. (2008), “Does internal finance matter for R&D? New evidence from a panel of Italian firms,” *Cambridge Journal of Economics* Vol. 32 No. 6.
- Viviano, E., F. Schivardi (2007), “Entry Barriers in Italian Retail Trade,” Banca d’Italia, Economic Research Paper n. 616

Capitolo 4

Verso scuole migliori e più pari opportunità nell'apprendimento

In Italia, rispetto ad altri Paesi, la scuola dell'obbligo produce risultati di scarsa qualità in termini di prestazioni dei quindicenni nei test PISA, nonostante un livello di spesa abbastanza alto. Sebbene l'influenza dell'ambiente sociale di provenienza sia inferiore rispetto ad altri Paesi OCSE, essa si esercita principalmente attraverso una sorta di autosegregazione che risulta dalle scelte delle famiglie tra i diversi tipi di scuola secondaria. Le forti disparità regionali nei risultati scolastici degli allievi non trovano spiegazione nella quantità di risorse disponibili. Separare l'influenza delle condizioni socioeconomiche dall'efficienza della scuola è difficile e la questione deve essere considerata attentamente nei progetti di legge sul federalismo fiscale. Il Governo italiano si preoccupa a giusto titolo di migliorare la resa dei propri investimenti. Il presente capitolo dimostra che le misure di risparmio devono essere necessariamente accompagnate da politiche mirate a fornire alle scuole e agli insegnanti migliori informazioni sulle loro prestazioni, assegnando allo stesso tempo incentivi, responsabilità e poteri per rispondere a tali informazioni. Una maggiore attenzione a una formazione di buona qualità, sia per i nuovi assunti che per i docenti più anziani, e alle stesse procedure di reclutamento, potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza della scuola.

Secundo lo studio OCSE-PISA, il rendimento scolastico medio dei quindicenni italiani è uno dei più deludenti dell'area OCSE, a dispetto dell'elevato livello di spesa per studente. Numerose valutazioni internazionali mostrano che i risultati dell'apprendimento dei bambini italiani di scuola elementare sono migliori, mettendo in evidenza carenze relativamente forti della scuola secondaria. Inoltre, in Italia, l'istruzione sembra contribuire a mantenere bassa la mobilità sociale. Le famiglie tendono a scegliere scuole secondarie superiori in base al loro reddito, favorendo un forte raggruppamento sociale. Esistono inoltre notevoli disparità regionali, legate in parte a fattori di background socioeconomico. Gli scarsi livelli di istruzione sono problematici di per sé e particolarmente importanti in Italia di fronte alla bassissima crescita della produttività e al difficile inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Alcune ricerche hanno dimostrato che il capitale umano è un fattore essenziale, tra i diversi fattori strutturali e istituzionali che incidono sulla crescita e sul mercato del lavoro.

Il presente capitolo tratta dell'istruzione obbligatoria, analizzando le ragioni della scarsa qualità e delle disparità dei rendimenti nella scuola secondaria. Dopo aver presentato le principali sfide che la scuola italiana è chiamata a raccogliere, il capitolo mette in evidenza la struttura della spesa e mostra come alcune misure debbano essere accompagnate da una buona pratica. Mettendo l'accento sulla responsabilità e le incentivazioni, indica poi come motivare le scuole a migliorare le prestazioni e la qualità dell'insegnamento. È ovvio che è necessario attuare riforme sostanziali e la maggiore difficoltà consiste nell'ottenere il sostegno delle principali parti interessate, in particolare quello degli insegnanti.

Le principali sfide per il sistema scolastico italiano

I risultati scolastici raggiunti dagli studenti italiani di scuola secondaria si situano al di sotto della media OCSE e i dati emersi dall'indagine PISA indicano l'esistenza di differenze sistematiche tra gruppi socioeconomici e regioni. Le politiche scolastiche devono raccogliere la sfida di aumentare la media dei risultati, agevolare il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro, assicurando che l'istruzione non accentui il divario sociale e territoriale già esistente, nonché migliorare la redditività della spesa. L'attuale processo di federalismo fiscale, che mira a trasferire la responsabilità finanziaria dell'istruzione alle regioni, potrebbe complicare il percorso delle riforme, anche se per ora non si conosce l'esatta portata della devolution.

Migliorare i risultati scolastici

Fino ai primi anni '60, la durata della scuola dell'obbligo era di 5 anni, di otto anni dal 1963 e di 10 anni dal 2007.¹ Allora, solo il 9% della popolazione adulta aveva completato gli studi di istruzione secondaria inferiore e solo il 4% possedeva un diploma di scuola secondaria superiore, una percentuale nettamente inferiore alle medie OCSE, rispettivamente del 26% e del 20%. Nel 2008, il tasso di partecipazione alla scuola secondaria superiore, che ancora oggi non è obbligatoria, si aggirava intorno all'80%, in linea con la media OCSE. Il tasso di completamento degli studi di istruzione secondaria superiore è dell'86%, pari alla media UE-19 e leggermente più alta della media OCSE (83%).

Nonostante la rapida crescita della scolarizzazione, il retaggio del passato è talmente forte che solo la metà della popolazione ha conseguito un diploma d'istruzione secondaria superiore, rispetto a due terzi nell'intera area OCSE.

Malgrado il crescente livello di frequenza, gli studenti italiani raggiungono risultati deludenti nelle indagini internazionali di valutazione dei sistemi scolastici. Le indagini PISA rivelano che le competenze alfabetiche e matematiche degli studenti italiani di scuola media superiore sono tra le più basse dell'OCSE (Figura 4.1) e ciò nonostante i buoni risultati ottenuti in Italia dagli alunni più giovani (intorno ai 10 anni) in lettura e scienze (PIRLS, 2007, e TIMSS, 2008). I risultati in matematica restano tuttavia al di sotto della media anche per gli alunni più giovani. Nell'ultimissimo studio PISA, il punteggio medio registrato dai quindicenni italiani nell'ambito scientifico segna un ritardo equivalente a quasi due terzi di anno scolastico rispetto alla media degli studenti dell'area OCSE e più di due anni scolastici rispetto ai loro coetanei finlandesi, che sono i migliori dell'area OCSE. Gli studenti con uno scarso livello di rendimento scolastico registrano prestazioni più scadenti in Italia che nel resto dell'area OCSE (il punteggio PISA più mediocre, al di sotto del quinto percentile, è di 318, rispetto a 340 nell'area OCSE e 419 in Finlandia); allo stesso modo, gli studenti con un alto livello di rendimento scolastico hanno risultati più bassi (gli alunni italiani che si collocano nel 95esimo percentile nella distribuzione delle competenze PISA realizzano 20 punti in meno degli studenti che occupano la stessa posizione nella distribuzione OCSE). Si registra un significativo peggioramento nelle capacità di lettura (più o meno l'equivalente di due terzi di anno scolastico) nel periodo 2000-06, ma i livelli di rendimento sono relativamente stabili in matematica e scienze.

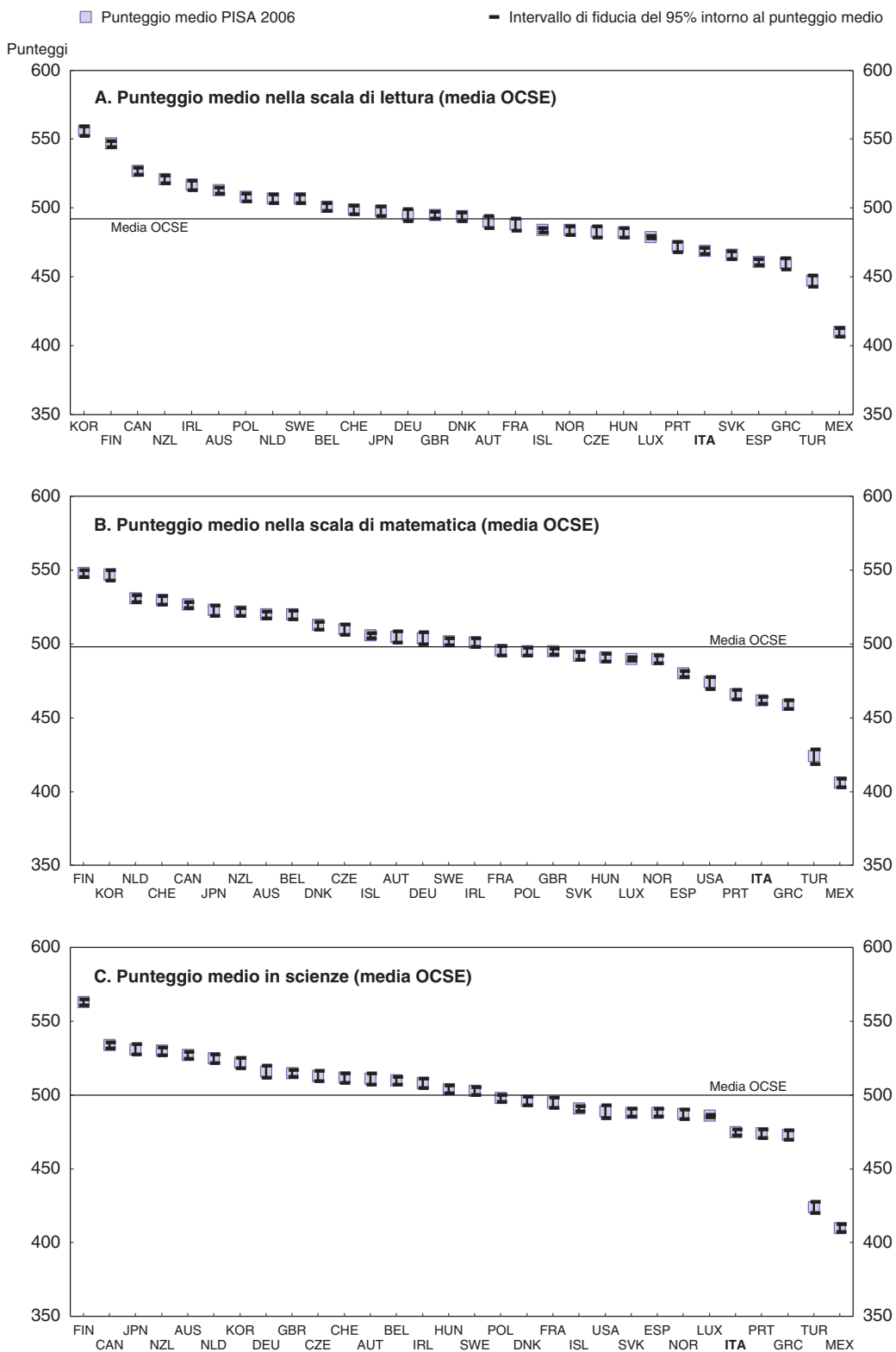
Anche i dati nazionali rivelano l'esistenza di alcuni problemi. Nel 2007, circa la metà degli studenti di scuola secondaria superiore non ha raggiunto il livello richiesto in matematica per accedere all'anno seguente, un terzo ha avuto un giudizio sospeso in lingua straniera e oltre il 10% in Italiano.² Sebbene molti studenti con giudizio sospeso in una materia alla fine dell'anno scolastico riescano ad essere ammessi all'anno seguente dopo aver superato con successo l'esame alla fine dell'estate, il 16% degli studenti iscritti in una data classe ha dovuto ripetere l'anno. (*La scuola in cifre*, 2007).

Il presente capitolo non analizza i motivi del miglior rendimento scolastico nella scuola primaria rispetto alla scuola secondaria. Tra le spiegazioni plausibili vi sono la diversa, e a volte più specifica struttura della formazione degli insegnanti di scuola primaria; l'organizzazione dei programmi di studi (nella scuola primaria l'insegnamento non è diviso in materie ma in aree curriculari) e il tipo di programmi (nella scuola primaria sono più simili a quelli valutati dai maggiori studi internazionali). Non esistono purtroppo sufficienti prove empiriche a conferma di questa ipotesi.

Ridurre le differenze regionali nei risultati dell'apprendimento

Il rendimento scolastico varia notevolmente da una regione italiana all'altra, in particolare tra il Nord e il Sud (Figura 4.2, Sezione A). In Italia, la varianza del punteggio complessivo PISA è lievemente più bassa che nel resto dell'area OCSE, e circa il 12% di tale varianza è spiegato dalle differenze territoriali e, nella stessa misura, dal background familiare degli studenti. C'è una differenza di due anni scolastici e mezzo fra la regione che ha registrato i migliori risultati e quella con i peggiori. Nelle regioni del Sud e nelle isole, la maggioranza degli allievi mostra un livello 2, o più basso, nelle "competenze acquisite", mentre nel Nord la maggior parte raggiunge il livello 3 o superiore. Nella regione che consegue i risultati più bassi un allievo su 5 non raggiunge il primo livello di competenze di base.

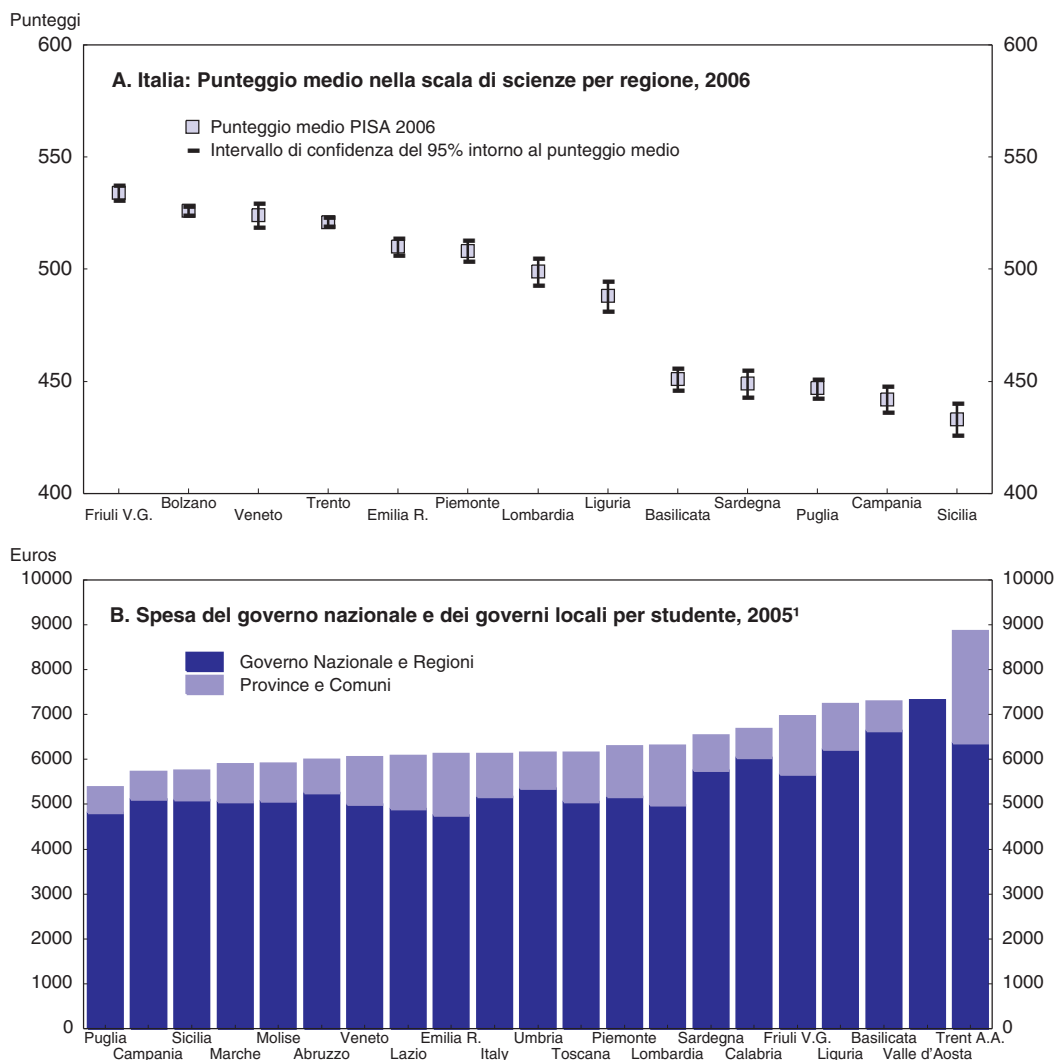
Figura 4.1. L'Italia registra punteggi PISA al di sotto della media



Fonte: Database OCSE-PISA 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/640007445888>

Figura 4.2. **Forti differenze territoriali nel rendimento scolastico**
e disparità nei finanziamenti dei governi locali



1. I dati si riferiscono alla spesa per studente dei governi nazionale e regionale e dei governi locali (comuni, province) per il finanziamento di servizi scolastici fondamentali e di servizi ausiliari.

2. In Trentino e in Valle D'Aosta, due regioni fiscalmente indipendenti, le scuole sono interamente finanziate dalle regioni.

Fonte: Dati OCSE PISA, 2006; Ministero della Pubblica Istruzione.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640037250161>

Dalle risposte al “questionario studenti” PISA, risulta che gli alunni del Nord hanno un’idea realistica delle loro capacità e competenze, mentre quelli del Sud le sovrastimano. Gli standard rispetto ai quali sono valutati sembrano più bassi e/o non ricevono un feedback adeguato sulle loro competenze. Le scuole si adeguano alle esigenze dei propri allievi esercitando su di loro una minore pressione e, in qualche misura, è giusto che prendano in considerazione il contesto specifico in cui operano. Ma un feedback poco accurato rischia di penalizzare gli studenti quando si tratta di prepararli a competere a pari livello con i loro coetanei di altre regioni o di altri Paesi, di accedere all’università e al mercato del lavoro.

Ridurre le disparità nel rendimento scolastico

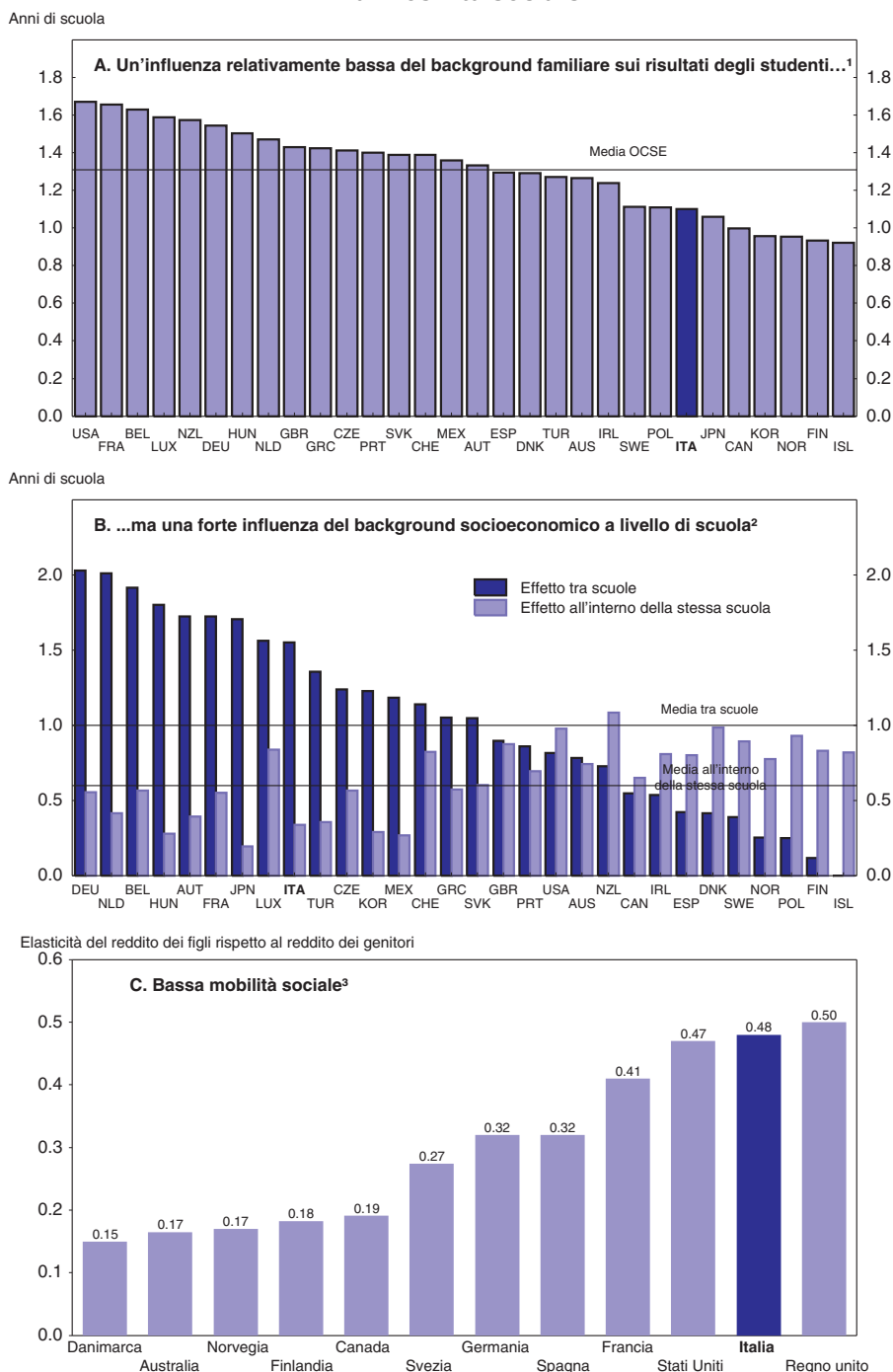
Le differenze di prestazioni sono anche legate al modo in cui il sistema scolastico aiuta i soggetti di bassa estrazione sociale. L'impatto dell'ambiente socioeconomico di provenienza sui risultati scolastici può essere misurato direttamente (Figura 4.3, Sezione A), o analizzando l'entità in cui si manifesta attraverso l'effetto dei pari – il raggruppamento sociale all'interno di una stessa scuola (Figura 4.3, Sezione B). In base a questi due indicatori, la situazione italiana appare composita. L'impatto diretto delle origini familiari sui risultati scolastici di uno studente all'interno di una data scuola è leggermente più basso che nell'area OCSE. Gli alunni italiani provenienti da un ambiente sociale più disagiato della media hanno un ritardo equivalente a 1,1 anni di scuola, rispetto all'1,3 dei Paesi OCSE. Tuttavia, lo stesso impatto appare ampio tra scuole diverse, come mostrato nella Figura 4.3 sezione B, a evidenza dell'importanza degli effetti del raggruppamento sociale. Uno studente che sale la “scala sociale” migliorerebbe la possibilità di triplicare il proprio punteggio PISA se frequentasse una scuola con una più alta media di studenti provenienti da ambienti sociali elevati piuttosto che rimanendo nella stessa scuola.

La conseguenza della segregazione sociale sulle prestazioni scolastiche può essere spiegata da una serie di fattori interconnessi: l'effetto dei pari, il contesto sociale di appartenenza e l'autoselezione degli insegnanti nelle migliori scuole (Bratti *et al.*, 2007; Leonardi, 2007; Barbieri *et al.*, 2007). Il raggruppamento sociale nelle scuole si manifesta attraverso la selezione della tipologia di scuola secondaria superiore (insegnamento di tipo teorico in un liceo o di tipo professionale in un istituto tecnico o professionale). La selezione dipende dalla libera scelta dei genitori, e come dimostrato in Bratti *et al.* (2007), è fortemente legata alle origini sociali. Anche se tale raggruppamento è il risultato di una autoselezione, e non la conseguenza involontaria di politiche di orientamento come in Germania e in Lussemburgo, nella realtà è una delle principali cause d'immobilità sociale in Italia, come mostrato nella sezione in basso della Figura 4.3. Mentre diversi studi nazionali e internazionali hanno fornito consistenti riscontri sulla persistenza intergenerazionale del livello di reddito e di benessere (Brandolini *et al.*, 2004, OECD 2008), ci sono altri fattori, oltre al sistema scolastico, che la possono spiegare. Il mercato del lavoro e le politiche sociali sono tra i più importanti (Checchi *et al.* 1999; Colonna, 2007; D'Addio, 2007), sebbene l'istruzione e le istituzioni del mercato del lavoro esercitino influenze tra loro correlate.

Migliorare l'efficienza dei costi

Le scuole italiane sono le meno efficienti dell'area OCSE in termini di rapporto tra alti costi per studente e risultati conseguiti (Figura 4.4). Le ragioni sono diverse, come l'incapacità di sfruttare le economie di scala nella formazione delle classi o la mancanza di incentivi che spingano le scuole ad utilizzare al meglio le risorse disponibili. I forti vincoli di bilancio impongono di ridurre l'alto livello di spesa per l'istruzione e, come mostra la Figura 4.4, dovrebbe essere possibile spendere meno senza compromettere i risultati scolastici. È l'importante conclusione del Quaderno Bianco sulla Scuola 2007 e del Rapporto di Revisione della spesa pubblica 2008. Tuttavia, è improbabile che severe misure di riduzione della spesa non abbiano ripercussioni negative sulle prestazioni scolastiche, salvo che tali misure non siano accompagnate da un cambiamento generale dell'ordinamento e del funzionamento della scuola. È quindi della massima importanza che una quota dei risparmi ottenuti grazie alla riduzione della spesa sia adeguatamente

Figura 4.3. **La segregazione sociale tra le scuole potrà ostacolare in futuro la mobilità sociale**



1. La figura mostra l'impatto dell'ambiente familiare sul rendimento scolastico, misurato in base ai punteggi PISA, a livello individuale. Queste stime, ottenute tramite una regressione bivariata dei punteggi PISA sull'indice PISA di background socioeconomico, sono espresse in termini di divario che un individuo può accumulare in uno o più anni di scuola. Il ritardo scolastico equivalente è ottenuto calcolando la differenza di punteggio PISA tra due studenti iscritti in due classi diverse (tutto il resto è identico). Un anno di scuola equivale a 38 punti nella scala di scienze PISA.

2. L'effetto dello status economico, sociale e culturale all'interno di una stessa scuola è definito come la differenza di prestazioni nella scala di scienze associata alla differenza tra la media tra tutte le scuole, rispettivamente del 75esimo e del 25esimo percentile della distribuzione dell'indice PISA dello status economico, sociale e culturale all'interno di ciascuna scuola calcolato a livello di studente. L'effetto dello status economico, sociale e culturale tra scuole diverse, è definito come la differenza di prestazioni nella scala di scienze associata alla differenza tra il 75esimo e il 25esimo percentile della distribuzione dei valori medi dell'indice PISA dello status economico, sociale e culturale a livello di singola scuola. Tali stime, ottenute tramite una regressione dei punteggi PISA sull'indice di background socioeconomico per scuola e per studente, sono espresse in termini di ritardo scolastico equivalente che un individuo può accumulare in uno o più anni di scuola. Un anno di scuola equivale a 38 punti nella scala di scienze PISA.

3. L'altezza di ogni barra rappresenta il migliore valore stimato di elasticità intergenerazionale dei redditi, sulla base degli studi passati in rassegna da D'Addio (2007). Maggiore è il valore, maggiore è la persistenza del reddito tra generazioni, e quindi minore è la mobilità intergenerazionale dei redditi.

Fonte: Sezione A e B, Pisa 2006 e Calcoli OCSE. Sezione C basata su D'Addio (2007).


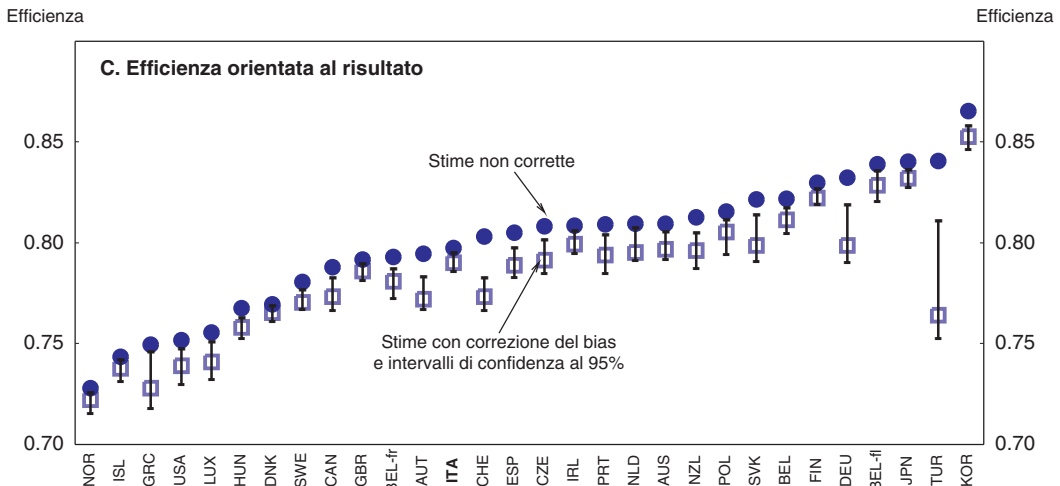
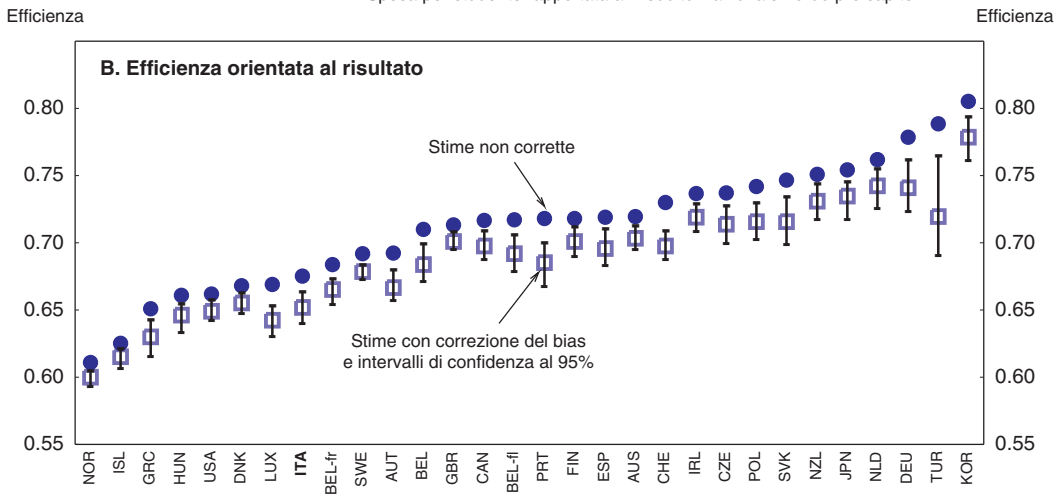
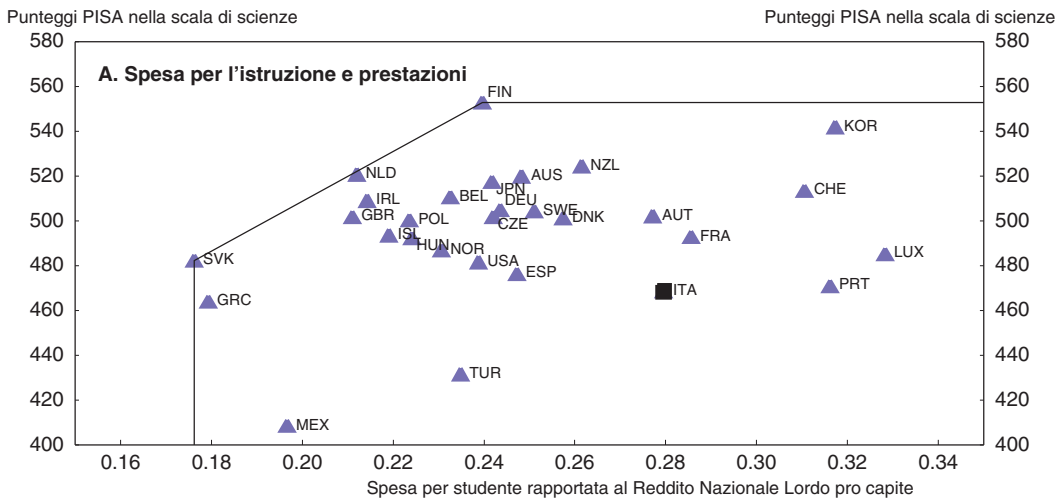

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640047424215>

Figura 4.4. **Spesa per studente elevata e basso rendimento scolastico**



1. Le stime di efficienza si riferiscono alla scuola media in ogni Paese. Le stime sono ottenute tramite una Analisi DEA basata su 4 input (risorse in insegnanti e computer, status socioeconomico degli studenti e background linguistico) e un solo output (punteggio medio PISA).

Fonte: OECD (2008a) e Sutherland et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640105582235>

reinvestita in misure volte a incrementare gli incentivi delle scuole al fine di migliorare le prestazioni, come evidenziato nel resto del capitolo.

È vero che la Legge finanziaria 2009-11 comprende tagli drastici, tra cui una riduzione del 10% del personale insegnante su tre anni. Tali misure, ispirate in parte dal Quaderno Bianco 2007 sono coerenti con gli impegni presi dagli ultimi due governi per contrastare l'inefficienza della spesa pubblica. Le misure derivano da un duplice ragionamento, che sarà spiegato più precisamente nella sezione successiva: in primo luogo, la distribuzione dei ragazzi nelle classi e nelle scuole potrebbe essere più efficiente; in secondo luogo, il numero di studenti per insegnante, rapporto che secondo gli studi effettuati non è connesso ai risultati scolastici, è più basso in Italia rispetto agli altri Paesi OCSE. In base alla legge finanziaria, il 30% dei risparmi sarà destinato ai provvedimenti volti a migliorare il profilo professionale degli insegnanti, ma non sono state ancora identificate le giuste misure.

Gestire le differenze regionali e il federalismo fiscale

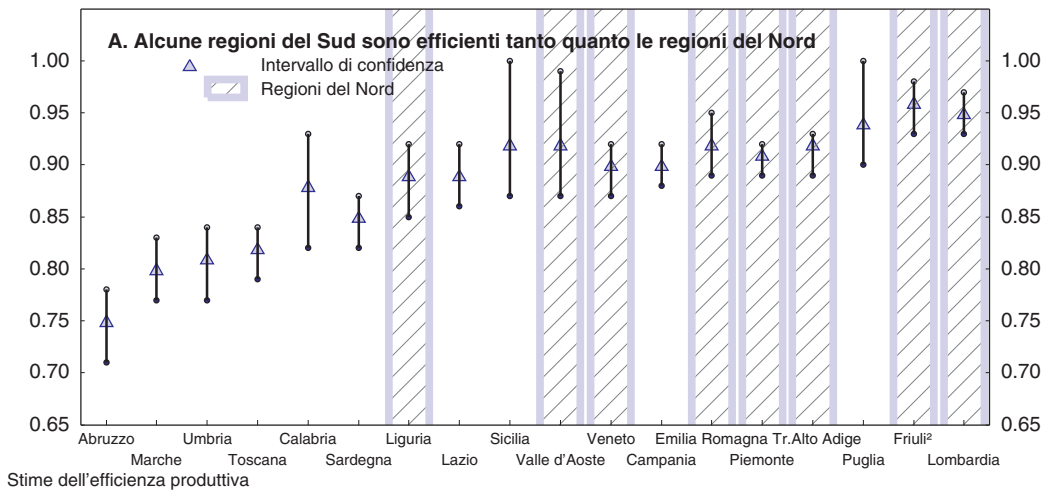
I finanziamenti statali sono distribuiti fra le scuole in modo abbastanza omogeneo, con il risultato di livelli nazionali relativamente uniformi di retribuzione degli insegnanti. Le maggiori differenze riguardano i finanziamenti erogati alle scuole dai comuni e dalle province. Ad esempio, le scuole dell'Emilia Romagna dispongono di un finanziamento locale per studente di oltre due volte superiore a quello della Puglia. Da notare tuttavia che la quota di finanziamento locale rappresenta attualmente meno di un quinto di quello totale (vedi Figura 4.2, Sezione B).

L'esistenza di una ampia oscillazione regionale dei risultati degli alunni a fronte di una relativa omogeneità dei livelli di finanziamento indica una notevole differenza nell'efficienza, con punteggi PISA più bassi nelle meno efficienti regioni del sud. Tale spiegazione è però smentita da alcune analisi. Una *Data Envelopment Analysis* (DEA) che utilizza un solo input (numero di studenti per insegnante) e un unico output (punteggio medio PISA) indica in effetti che le regioni del Nord sono in genere più efficienti delle regioni del Centro o del Sud (Figura 4.5, Sezione A, asse orizzontale). Tuttavia, i risultati dipendono da una serie di variabili contestuali e di background che sfuggono al controllo della scuola. Utilizzando una specificazione DEA basata su tre input (numero di studenti per insegnante, indice di background socioeconomico dei genitori e possesso del computer), come in Sutherland et al. (2007), le regioni svantaggiate in termini di ambiente socio-culturale migliorano la loro posizione relativa, a volte in modo considerevole, come ad esempio la Calabria e la Sicilia (Figura 4.5, Sezione B). In questa specificazione, c'è un notevole raggruppamento dell'output, quali le stime di efficienza, nonostante la presenza di quattro o cinque punti influenti di basso rendimento. Un'analisi simile condotta in Giordano et al. (2008) mostra che, in materia di efficienza, esistono minori disparità tra le regioni nei servizi di pubblica istruzione che in altri servizi pubblici (sanità, giustizia civile e servizi per l'infanzia) e rafforza l'idea che le differenze nel Paese in materia di efficienza della scuola siano meno profonde che a prima vista.

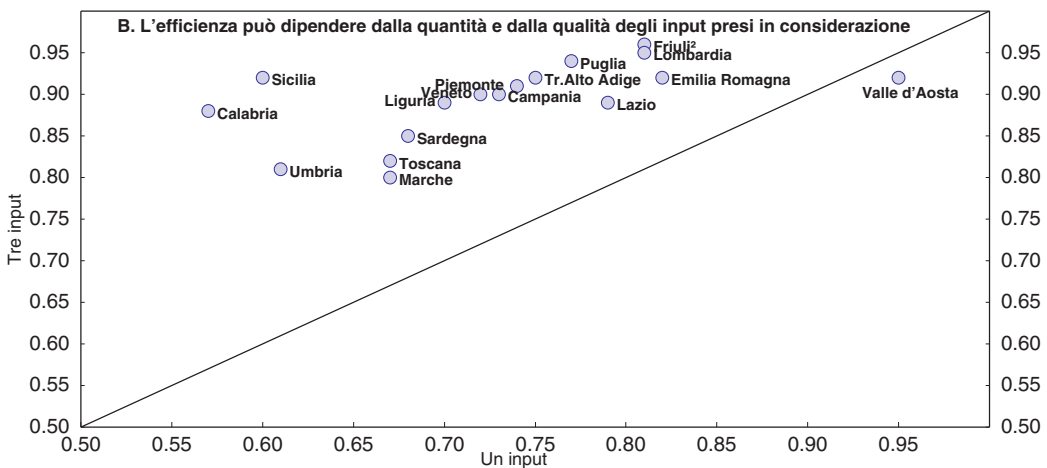
Tuttavia, esiste una differenza regionale nel rapporto costo-efficienza, che rappresenta una delle principali sfide del federalismo fiscale. In base alla legge sul federalismo fiscale che, come altre leggi precedenti, trasferisce le competenze di organizzazione e gestione dell'istruzione alle Regioni (vedi Riquadro 4.1), i finanziamenti di base devono essere forniti dallo Stato per garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in base alle stime dei costi standard per la fornitura di tali livelli di servizio. L'interpretazione dei LEP e il loro impatto sulla redistribuzione delle risorse sono due tematiche attualmente molto discusse

Figura 4.5. **Efficienza nella fornitura di servizi per l'istruzione tra le regioni¹, 2003**

Stime dell'efficienza produttiva



Stime dell'efficienza produttiva



1. La prima sezione mostra le stime dell'analisi DEA e il corrispondente intervallo di confidenza dell'efficienza nella fornitura di servizi educativi. La specificazione DEA utilizza tre input (numero di studenti per insegnante, background socioeconomico della famiglia e presenza del computer in casa) e un solo output (punteggio medio PISA). I punteggi di efficienza sono punteggi di efficienza con correzione dell'errore dell'output, nell'ipotesi di rendimenti costanti di scala. La seconda sezione mostra i punteggi di efficienza per un solo input (numero di studenti per insegnante) e un solo output sull'asse X, e i punteggi di efficienza per tre input e un solo output. Le stime di efficienza variano da 0 a 1, dove 1 indica l'efficienza massima.

2. Friuli Venezia Giulia.

Fonte: Calcoli OCSE in base ai dati del 2003.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/640144630241>

e saranno oggetto di trattative tra Governo e Regioni. È tuttavia improbabile che le risorse trasferite alle regioni possano coprire gli stipendi del personale.

Un'altra questione aperta, che potrebbe avere conseguenze sulle disparità regionali dei risultati scolastici, soprattutto se i LEP sono orientati all'output, è quella della definizione dei costi standard. La questione suscita diversi interrogativi: saranno prese in considerazione, ad esempio, le variabili contestuali utilizzate nella Figura 4.5? Nel caso in cui lo siano, e se la variazione regionale dell'efficienza non aumenta, ci sarà una minore disparità di risultati; in caso contrario, e in particolare in presenza – come si prevede – di una maggiore variazione dell'efficienza, le disparità aumenteranno. Inoltre le differenze culturali e di contesto tra le regioni potrebbero ripercuotersi sulla capacità

Riquadro 4.1. **Responsabilità istituzionali nel sistema scolastico italiano: disposizioni attuali e cambiamenti previsti dal federalismo fiscale**

In Italia, lo Stato è attualmente responsabile:

- delle linee guida generali e della legislazione in materia di istruzione, compresi gli obiettivi dei curricula scolastici; della definizione dei programmi scolastici; dei contratti del personale scolastico.
- della specificazione delle materie studiate, del numero di ore di insegnamento, della divisione delle ore di insegnamento in obbligatorie e non obbligatorie, dei livelli di qualità dei servizi forniti, delle linee guida generali per la valutazione degli studenti, dell'orario di insegnamento, della valutazione del sistema scolastico, della definizione delle esigenze del personale e del livello delle risorse statali per finanziarle.

Le Regioni sono responsabili:

- di legiferare sulle linee guida specifiche in materia d'istruzione insieme al governo (potestà legislativa concorrente). Le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale.
- di fornire e pianificare l'offerta di formazione professionale (la fornitura di istruzione professionale è una responsabilità del governo).
- di definire il calendario scolastico annuale.
- di pianificare la rete scolastica sul territorio regionale, ivi compreso l'accorpamento di scuole con un numero insufficiente di alunni.
- Fornire sostegno finanziario agli studenti provenienti da famiglie a basso reddito.

Per finire, gli Uffici Scolastici Regionali (che rendono conto direttamente al Ministero della Pubblica Istruzione), hanno il compito di:

- coordinare l'assegnazione dei docenti (dal livello centrale alle scuole).

La legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009) riafferma le linee generali del trasferimento alle regioni delle responsabilità in materia di istruzione, sebbene non sia chiaro fino a che punto sia innovativa rispetto alla legislazione esistente (in base alla legge i livelli essenziali di servizi riguardano "funzioni amministrative già delegate alle regioni"). Le prossime norme amministrative forniranno le disposizioni sostanziali da attuare entro il 2011. Non solo queste leggi dovranno specificare le esatte responsabilità delle regioni, ma dovranno anche dare una precisa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in particolare in termini di risorse trasferite alle regioni.

dei governi locali di utilizzare efficacemente l'autonomia. Nelle regioni meridionali i servizi pubblici sono più efficienti se erogati a livello centrale, mentre nel Nord i servizi decentralizzati tendono ad essere più efficienti (Giordano et al. 2008). Per finire, i costi standard dovranno tener conto delle disparità delle tendenze migratorie all'interno del Paese.

Sebbene l'estensione della devolution sia una decisione politica interna, non bisogna dimenticare che se il federalismo fiscale mira ad incrementare l'efficienza tra i governi locali, i LEP devono fondarsi su una nozione di prestazioni con output misurabile. A tale riguardo, l'ultimo Studio economico dell'Italia raccomandava che i livelli nazionali di servizi sociali riflettessero principalmente gli output, e non gli input, e che fossero definiti in modo chiaro i livelli di conseguimento e di rendimento, affidando alle regioni la determinazione degli input e l'organizzazione dei servizi, fornendo allo stesso tempo

un migliore sistema nazionale di valutazione, monitoraggio e linee guida per l'adempimento.

Qualunque sia l'esatto modello di federalismo fiscale, le varie differenze regionali, in particolare nella capacità istituzionale di gestire l'istruzione e nei contesti sociali e politici, determineranno variazioni nei risultati. Per evitare ciò, il Governo e le Regioni devono considerare la necessità di intraprendere politiche volte a rafforzare le competenze delle amministrazioni locali oltre a riformare il sistema scolastico nazionale. In aggiunta, le riforme possibili del sistema scolastico devono essere concepite in modo da garantire la coerenza e il coordinamento dei diversi livelli di governance, come raccomandato dal Quaderno Bianco sulla Scuola (Riquadro 4.2).

Riquadro 4.2. Il Quaderno Bianco 2007 sulla Scuola

Il Quaderno Bianco sulla Scuola, prodotto dal precedente Governo, suggerisce di:

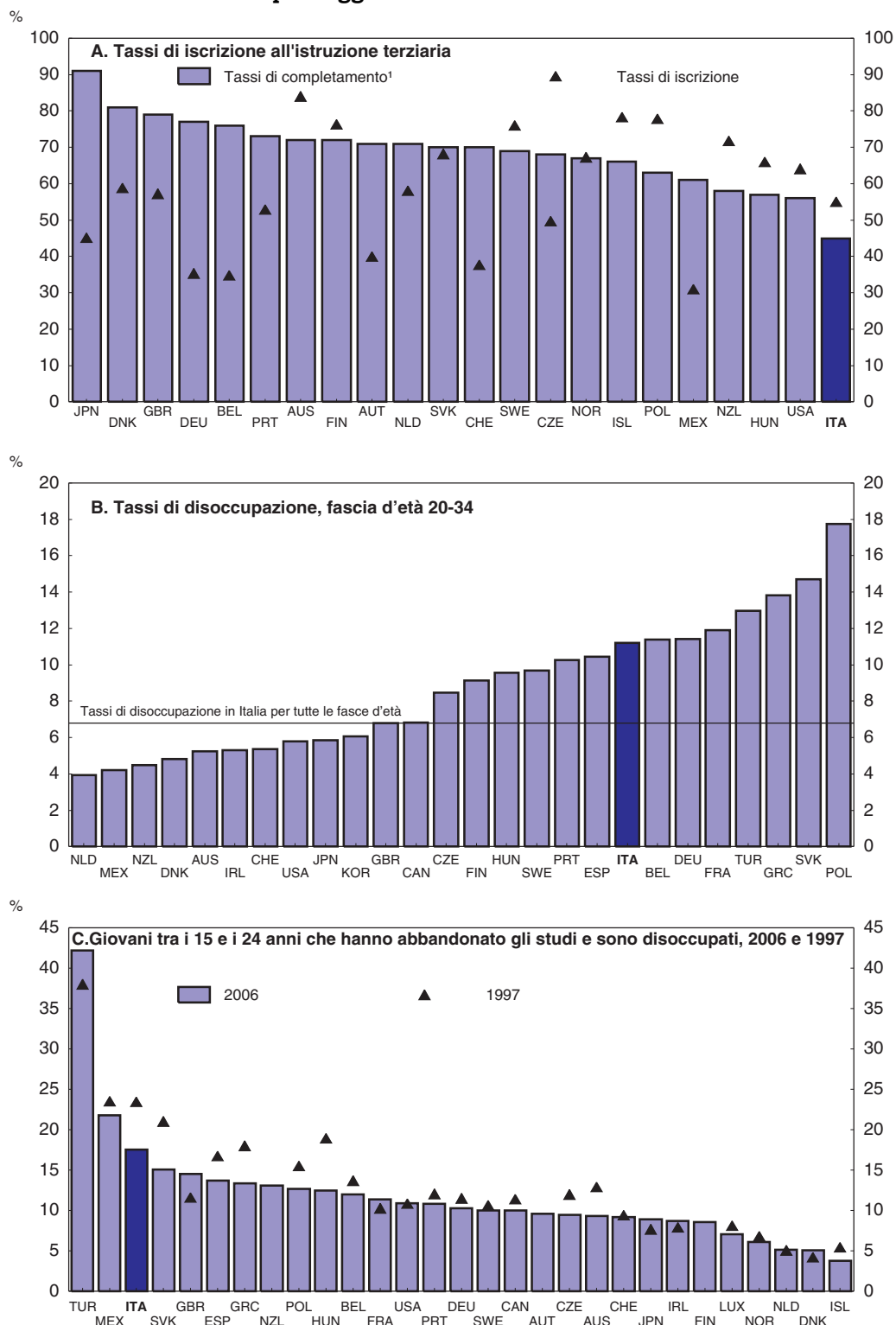
- Rafforzare l'autonomia scolastica pur riaffermando il ruolo dello Stato nel definire gli orientamenti generali e nel fornire livelli standard nazionali dei servizi.
- Costruire un modello di previsione della domanda di medio e lungo termine di insegnanti a livello regionale, con l'obiettivo di orientare le decisioni sulla loro assegnazione alle scuole al fine di aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse tra le regioni.
- Definire un sistema nazionale di valutazione incentrato su un sistema esterno di valutazione dei progressi degli studenti e sull'elaborazione di specifiche valutazioni a livello di scuola, assieme a servizi di supporto per gli alunni in situazione di ritardo scolastico e programmi di recupero.
- Riformare la carriera docente e l'organizzazione del lavoro attraverso la formazione e il reclutamento, l'introduzione di incentivi legati alle prestazioni, azioni volte a migliorare l'assegnazione degli insegnanti alle singole scuole e la riforma della formazione in servizio.
- Intraprendere un programma specifico di azioni per il Sud nell'arco del periodo 2007-2013.
- Progettare un sistema di governance multilivello per attuare programmi di azione regionale in cui siano definite le misure specifiche da adottare (dimensioni adeguate delle classi, accorpamento di scuole, riqualificazione professionale degli insegnanti, ecc.) per raggiungere gli obiettivi concordati a livello nazionale. Il sistema di governance dovrebbe garantire il coinvolgimento e l'azione coordinata di Governo, Regioni, enti locali e istituti scolastici, con responsabilità ben definite e sistemi di incentivi a tutti i livelli.

Fonte: Vedi Ministero della Pubblica Istruzione (2007).

Migliorare la transizione dall'istruzione di secondo grado all'istruzione terziaria e al mercato del lavoro

L'istruzione secondaria ha il compito di preparare gli allievi ad accedere all'istruzione di più alto grado o al mercato del lavoro. A questo proposito, è da notare che i tassi di accesso all'istruzione terziaria hanno ultimamente raggiunto il livello degli altri Paesi OCSE dopo aver registrato per molti anni livelli nettamente inferiori (Figura 4.6, Sezione A). Questo miglioramento è in parte ascrivibile alla quasi totale mancanza di selezione per

Figura 4.6. **Scarsi tassi di completamento nell'istruzione terziaria e difficile passaggio al mercato del lavoro**



1. I tassi di completamento nell'istruzione terziaria di tipo A rappresentano la quota di studenti che frequentano programmi d'istruzione terziaria di tipo A e ottengono almeno un primo diploma di istruzione di tipo A in tale grado.

Fonte: Dati OCSE sull'istruzione e statistiche OCSE sull'occupazione.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640204565502>

Riquadro 4.3. **Legislazione programmata per la scuola**

Un disegno di legge è stato presentato dal deputato Aprea (Legge Aprea) con quattro proposte fondamentali:

- La formazione degli insegnanti avverrà all'interno di corsi universitari di 5 anni, con maggiore attenzione alle competenze pedagogiche e alla pratica didattica. Le condizioni di accesso alla formazione varieranno per gli insegnanti di scuola primaria e secondaria.
- Gli istituti scolastici potranno reclutare direttamente gli insegnanti tramite concorso o scegliendoli dagli albi regionali.
- La carriera sarà articolata su tre livelli: docente iniziale, ordinario ed esperto, con retribuzioni e mansioni differenti. La promozione a docente ordinario sarà decisa da una commissione interna alla scuola. La promozione a docente esperto richiederà una particolare formazione e un esame finale. Il numero di promozioni (per entrambi i livelli) sarà determinato ogni anno dal Ministero della Pubblica Istruzione.
- È prevista una riforma della governance della scuola, con la responsabilità delle decisioni di natura amministrativa, finanziaria e didattica affidata a un nuovo consiglio scolastico presieduto dal dirigente scolastico. Ogni scuola dovrebbe avere un comitato di valutazione per misurare i risultati e la qualità della scuola su basi annue.

La proposta di legge è stata presentata in Parlamento nel luglio 2008, ma non è stata ancora esplicitamente adottata dal governo. Numerosi dettagli importanti per la sua attuazione non sono stati definiti, quali le infrastrutture amministrative necessarie per la nuova formazione e il sistema di certificazione, nonché le modalità per integrare gli attuali insegnanti nel nuovo sistema di carriera. I principi della proposta sono tuttavia in linea con "le buone prassi".

l'accesso all'università (incluso il tipo di scuola secondaria superiore frequentato), i cui alti tassi di abbandono indicherebbero che il sistema scolastico non prepara abbastanza bene gli studenti agli studi di grado più elevato (Boarini *et al.*, 2008).³

Per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, oltre al fatto che un numero significativo di studenti non accede alla scuola secondaria superiore, si osserva che alla fine degli studi secondari i giovani hanno difficoltà a trovare un'occupazione (Quintini and Martin, 2006). Tra il 1995 e il 2005, si è assistito a un calo del tasso di disoccupazione dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, ma la quota di giovani tra gli adulti disoccupati risulta la seconda più alta dei Paesi OCSE. In Italia, solo un terzo dei giovani tra 15 e 24 anni ha un lavoro, a fronte di due quinti dell'area OCSE. La metà dei giovani disoccupati affronta lunghi periodi senza lavoro, rispetto a un quinto nell'area OCSE. Anche la quota di giovani che hanno abbandonato gli studi e sono disoccupati è diminuita a partire dalla metà degli anni '90, ma si attesta al 10% per i giovani tra 15 e 19 anni e al 25% per la fascia di età 20-24, rispetto alle medie dell'OCSE rispettivamente dell'8% e del 16% (Figura 4.6, Sezione C).⁴ Il passaggio al mercato del lavoro è particolarmente difficile nelle regioni del Centro e del Sud, dove il tasso di disoccupazione dei 18-24enni si assesta intorno al 26%, rispetto al 10% nel Nord e al 13% nell'area OCSE.

Per vincere tutte le sfide, occorre una riforma globale del sistema scolastico

Allo stato attuale, le iniziative del Governo in materia di istruzione si sono concentrate solo sulla riduzione della spesa, nonostante il Quaderno Bianco sulla Scuola 2007 e il Rapporto di Revisione della Spesa Pubblica (2008) abbiano ampiamente raccomandato l'integrazione di altre misure (Riquadro 4.2). Nel luglio 2008, un rappresentante del Parlamento ha presentato un disegno di legge sulla formazione degli insegnanti, gli incentivi e gli sviluppi di carriera, che non è stato però ancora formalmente adottato dal governo. Questa legge fornisce un'ottima opportunità di definire il quadro atto a rendere più attrattiva ed efficace la professione di insegnante e più concreta la possibilità di reinvestire le risorse risparmiate grazie alla Legge Finanziaria 2009-2011.

Come dimostra il resto del presente capitolo, il sistema scolastico ha bisogno di profonde riforme. Le riforme frammentarie sono meno efficaci di quelle organiche, soprattutto perché comportano fin dall'inizio costi sulle principali parti interessate (insegnanti e scuole, in questo caso), ma senza alcun beneficio per la maggior parte dei cittadini (Høj et al., 2006). Le riforme efficaci⁵ sono spesso quelle in cui i soggetti interessati sono chiamati a partecipare sia alla definizione dei relativi principi che alla loro attuazione. Per quanto riguarda l'Italia, si ritiene che scuole e insegnanti non siano stati sufficientemente coinvolti, fino ad oggi, nel processo decisionale.

I ricercatori hanno dimostrato che la scarsa considerazione degli aspetti di economica politica della riforma, come pure la ristrettezza delle misure adottate dal governo, hanno caratterizzato le precedenti riforme scolastiche in Italia, generando diffidenza tra le scuole (Cavalli, 2000; Cavalli, 2008; Ferratini, 2008). Questo spiegherebbe perché alcuni provvedimenti presi, sebbene adeguati in teoria, non hanno prodotto i risultati attesi (ad esempio la legge sull'autonomia). I numerosi interessi conflittuali in gioco nel sistema scolastico rendono complicate le riforme. Coinvolgere le parti interessate e spiegare ai cittadini le motivazioni del cambiamento potrebbe contribuire a facilitare la definizione di una riforma globale e a evitare frequenti cambi di direzione, che possono compromettere anche le politiche ben definite.

Contenere la spesa nella scuola primaria e secondaria

Tendenze della spesa per studente nella scuola primaria e secondaria e principali determinanti

Sebbene la quota di PIL spesa per l'istruzione sia inferiore alla media OCSE, la spesa per studente risulta più elevata (in particolare nelle scuole elementari e nelle medie inferiori). Non si tratta di un fenomeno recente, ma di una caratteristica ben radicata. Negli ultimi anni, la spesa per studente (in termini reali) è cresciuta più lentamente che nei Paesi OCSE. Si constata anzi una diminuzione rispetto ad altri settori di spesa (Tabella 4.1). Come in molti altri Paesi OCSE, gran parte della spesa per l'istruzione è assorbita dalla spesa corrente, essenzialmente per gli stipendi degli insegnanti e del resto del personale. Tuttavia, la quota di spesa in c/capitale, che secondo alcuni studi permette di ottenere migliori rendimenti scolastici,⁶ è leggermente più bassa della media OCSE e rivela una mancanza di investimenti in edifici e infrastrutture, particolarmente scadenti nel Sud del Paese (Bratti et al., 2007).

Il costo più alto dell'istruzione in Italia è ampiamente ascrivibile al rapporto insegnanti/alunni, più elevato del 50% (9,6 insegnanti per 100 alunni in Italia, rispetto ai 6,5 dell'area OCSE)⁷. La proporzione non varia di molto da una regione all'altra: le scuole del

Tabella 4.1. **Spesa per l'istruzione in Italia**

| | Italia | OCSE |
|---|---------------------------|------|
| Spesa totale per l'istruzione, quota di PIL | 3.3% | 3.8% |
| Spesa privata, quota rispetto all'ammontare totale della spesa | 3.9% | 8.3% |
| Quota della spesa per l'istruzione primaria e secondaria rispetto all'ammontare totale della spesa pubblica | 6.7% | 9% |
| Spesa per l'istruzione primaria e secondaria per studente | quota pro capite del PIL | 23% |
| | crescita reale, 1995-2005 | 29% |

Fonte: EAG (Uno Sguardo sull'Istruzione), 2008.

Sud hanno un numero lievemente inferiore di insegnanti per studente nella scuola primaria e nella scuola secondaria superiore, ma più alto nella scuola secondaria inferiore. D'altro canto, il livello delle retribuzioni è più basso in Italia (vedi sezioni seguenti).

Numerosi studi sono giunti alla conclusione che il rapporto insegnante per studente, o i fattori determinanti, non ha ripercussioni sull'apprendimento degli studenti "medi" (OCSE, 2004), ma ha tuttavia un impatto nelle classi con un alto numero di studenti con difficoltà. Le conclusioni sono meno unanimi per quanto riguarda il livello di retribuzione degli insegnanti che, secondo alcuni studi, influenza i risultati (OECD 2008d, Sutherland et al., 2007) e secondo altri no (Hanushek et al., 1999), sebbene in teoria una più alta retribuzione fornisca maggiori incentivi per entrare nella professione e rimanervi. Considerato che l'Italia spende molto a causa del numero relativamente alto di insegnanti, ma offre loro retribuzioni più basse, riequilibrare il rapporto tra il numero di insegnanti e le retribuzioni potrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza della scuola. Comunque, come dimostrato nelle sezioni seguenti, è preferibile legare gli aumenti retributivi ai risultati, piuttosto che aumentarli indistintamente per tutti gli insegnanti.

Perché l'Italia ha più insegnanti per studente?

L'elevato rapporto insegnanti/studenti è il riflesso di due gruppi di fattori. In primo luogo, alcuni provvedimenti (numero di ore di insegnamento, orario di insegnamento, dimensioni della scuola e delle classi, assegnazione di insegnanti alle materie di insegnamento, durata degli studi)⁸ determinano un numero più alto di insegnanti. In secondo luogo, le autorità responsabili dell'istruzione non sono in grado di ottimizzare le dimensioni della scuola e delle classi nei limiti definiti dalle disposizioni legislative. Entrambi i fattori spiegano l'elevato rapporto insegnanti per studente in Italia.

Per quanto riguarda il primo gruppo di fattori, l'elevato rapporto insegnanti/studenti è ascrivibile, in pari misura, a un numero di ore di insegnamento per i bambini più alto della media OCSE, a un orario di insegnamento più ridotto per gli insegnanti e classi meno numerose, indipendentemente dal livello di istruzione (Tabella 4.2). Scelte politiche radicate, in parte basate sul discutibile presupposto che un numero maggiore di ore di insegnamento e classi meno numerose concorrano a migliorare i risultati, sono state all'origine dell'attuale struttura dei curricula e delle classi. Occorre certamente riconsiderare tali scelte politiche alla luce del fatto che l'impatto del numero di ore di insegnamento e la dimensione delle classi è poco rilevante, ma è anche possibile ridurre i costi dell'istruzione attraverso una migliore programmazione e assegnazione degli insegnanti nelle scuole (Ministero della Pubblica Istruzione, 2007).

Secondo l'attuale legislazione, le classi possono contenere da 10 a 25 alunni nella scuola primaria, da 15 a 25 alunni nella scuola secondaria inferiore e un massimo di 25 alunni nella secondaria superiore (con un superamento della soglia del 10%). Tuttavia,

Tabella 4.2. **Determinanti del rapporto insegnanti/studenti in Italia**Divario medio nell'area OCSE¹ ai vari livelli di istruzione, 2006

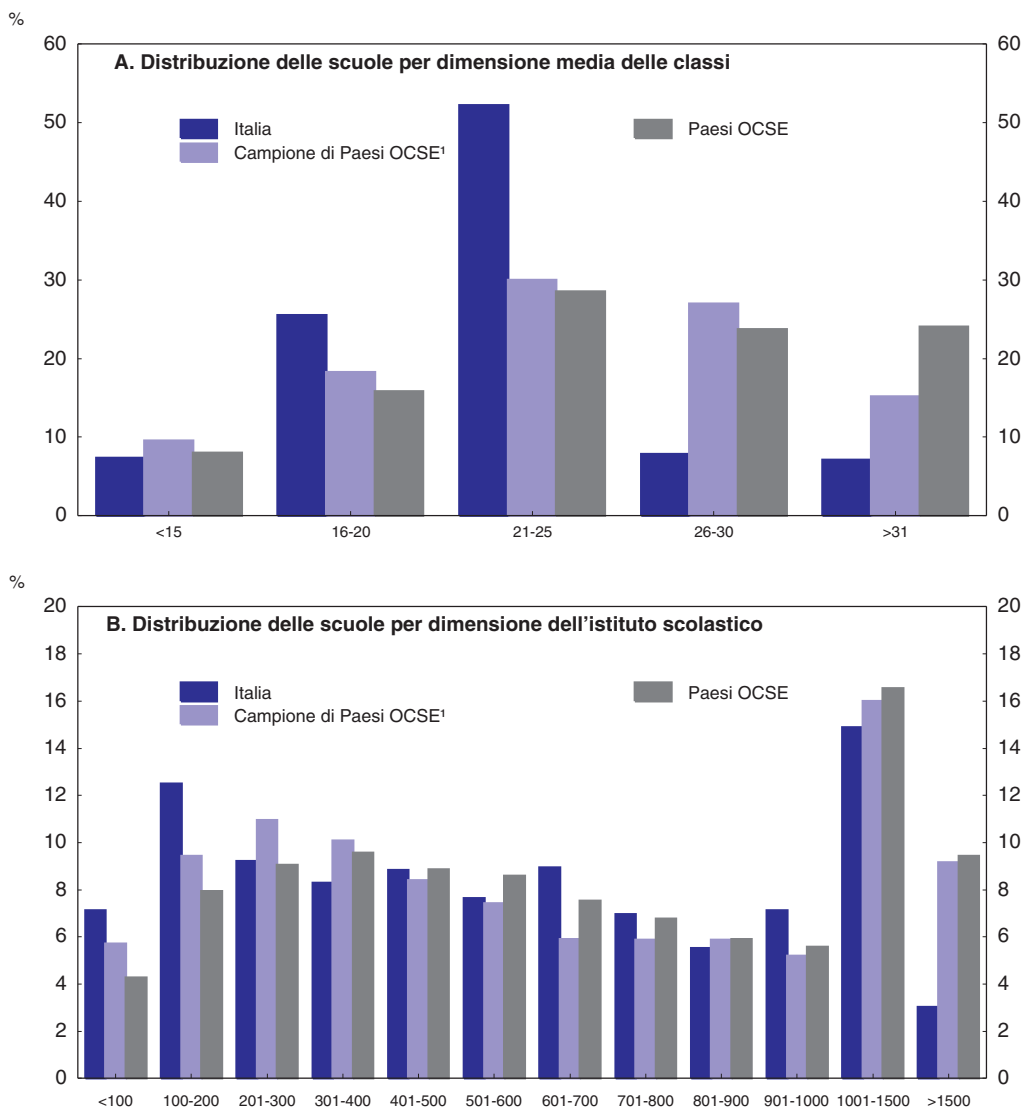
| | | Scuola primaria | Scuola secondaria inferiore | Scuola secondaria superiore |
|--|---------------|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Numero di studenti per insegnante, divario | | 1.51 | 1.30 | 1.14 |
| Ore di istruzione, divario | | 1.24 | 1.17 | 1.12 |
| Orario di insegnamento, divario | | 0.90 | 0.84 | 0.90 |
| Dimensioni delle classi, divario | | 0.86 | 0.88 | 0.86 |
| Residuo | | -0.1 | -0.3 | -0.3 |
| Numero di studenti per insegnante | Italia | 9.4 | 9.7 | 9.1 |
| | Media OCSE | 6.2 | 7.5 | 8.0 |
| Ore di istruzione | Italia | 990 | 1 089 | 1 089 |
| | Media OCSE | 796 | 933 | 971 |
| Orario di insegnamento | Italia | 735 | 601 | 601 |
| | Media OCSE | 812 | 717 | 667 |
| Dimensioni delle classi | Italia | 18.4 | 21.0 | 23.4 |
| | Media OCSE | 21.5 | 24.0 | 27.0 |

Fonte: Calcoli OCSE in "EAG (Uno sguardo sull'istruzione)", 2008, Tabelle D1.1, D2.1, D2.2, D4.1; e dati PISA relativamente alle dimensioni delle classi nella scuola secondaria superiore.

nella pratica, le dimensioni delle classi vengono spinte verso il limite inferiore dell'intervallo di tolleranza, con una media di 18,5 alunni nella scuola primaria, 21 nella secondaria inferiore e 22 nella secondaria superiore (ma meno di 15 alunni in una classe su quattro nelle scuole primarie e in una classe su tre nelle secondarie inferiori). Nonostante l'Italia sia uno dei Paesi europei con il minor numero di provvedimenti in materia di dimensioni massime delle classi, esistono altri paesi, come l'Ungheria e la Francia, con una normativa altrettanto restrittiva ma in cui il numero di alunni per classe è più elevato (Eurydice, 2008). In realtà, anche se in Italia la dimensione media delle scuole è abbastanza simile a quella di altri Paesi OCSE, la dimensione delle classi è minore: le scuole hanno molte classi di piccole dimensioni (Figura 4.7, Sezione A). L'Italia si distingue per le dimensioni inferiori delle classi e il numero elevato di piccole scuole, anche rispetto a Paesi con una spesa per studente più elevata (Figura 4.7, Sezione B).


Le configurazioni territoriali non spiegano l'ampio numero di scuole e classi con pochi studenti, frequenti sia nelle piccole che nelle grandi città. In base al Quaderno Bianco 2007, la dimensione ridotta degli edifici non costituisce un ostacolo all'espansione delle scuole, anche se è necessario intervenire su alcune infrastrutture, in particolare su quegli edifici non progettati in origine allo scopo. Le classi sono generalmente meno numerose perché la loro formazione avviene a livello di plesso e l'esistenza di capacità inutilizzate in una classe di una data sezione non è presa in considerazione nel calcolo del numero di classi necessario in un'altra sezione. Secondo il Quaderno Bianco è possibile formare classi meno numerose di 2 o 3 alunni nella scuola primaria e di 1 alunno nella scuola secondaria inferiore, spostando la formazione delle classi dal livello del plesso a quello del comune o dell'istituzione scolastica. Tale iniziativa permetterebbe di eliminare il divario rispetto alla media OCSE nella scuola primaria e di ridurlo di un terzo in quella secondaria inferiore. Non ci sarebbero invece notevoli differenze per la scuola secondaria superiore, dove le classi sono più numerose e vengono formate in modo più efficiente. Si otterrebbero ovunque gli stessi miglioramenti indipendentemente dalla dimensione del comune.

L'elevato rapporto insegnanti/studenti dipende inoltre dalle disposizioni nazionali a sostegno degli studenti disabili. La loro integrazione nel sistema scolastico ordinario implica

Figura 4.7. **Scuole e classi di piccole dimensioni in Italia**

1. Con una spesa per studente più elevata rispetto all'Italia.

Fonte: PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640204710288>

in effetti un numero aggiuntivo di insegnanti (circa 90 mila) e classi meno numerose.⁹ Non esistono studi comparativi sulla redditività di questo modello, rispetto ad esempio ad altri Paesi OCSE dove bambini con particolari esigenze frequentano scuole speciali e dove una parte dei finanziamenti proviene dalla Previdenza Sociale. L'integrazione dei bambini disabili è in sé un obiettivo importante, ma è possibile migliorarne l'efficienza tramite una certificazione di disabilità più rigorosa e organizzando l'assegnazione degli insegnanti di sostegno a un livello territoriale più ampio anziché a livello di scuola o di classe.

Un'altra fonte di inefficienza è costituita dai tempi e modi di assegnazione degli insegnanti alle scuole, che avviene ogni anno in tre fasi ed è gestita con scarsa trasparenza.¹⁰ Secondo il Quaderno Bianco 2007, nella prima fase le trattative sono deliberatamente opache al fine di lasciare la possibilità di assumere insegnanti supplementari, in modo da non ridurre il numero di classi o di posti di insegnamento. Non

essendo responsabili della scarsa programmazione delle classi, le scuole e le regioni non sono spinte a usare correttamente le informazioni di cui dispongono. Se il presente sistema persiste, le future riduzioni del personale docente colpiranno allo stesso modo sia le scuole efficienti e trasparenti che quelle che non forniscono informazioni chiare sul loro reale fabbisogno. Ciò dimostra i limiti del programma del Governo nel ridurre il numero degli insegnanti in tutte le scuole indistintamente e a prescindere dagli sforzi compiuti per contenere le dimensioni delle classi.

Oltre a condurre a scelte inefficienti in materia di programmazione scolastica, il sistema attuale genera precarietà e incide negativamente sulle motivazioni degli insegnanti (vedi Barbieri et al., 2007 e paragrafo seguente). Per rispondere a questa preoccupazione, il Quaderno Bianco suggerisce di introdurre una programmazione pluriennale del fabbisogno di insegnanti, sulla base delle proiezioni demografiche a livello regionale. Tale programmazione può richiedere un uso abbastanza intensivo di risorse e potrebbe non essere necessaria se i cambiamenti demografici fossero poco rilevanti e se si mantenesse una certa flessibilità, ma favorisce il processo di trattative e la trasparenza del meccanismo di assegnazione degli insegnanti. La programmazione pluriennale consente inoltre di raccogliere le sfide legate alle differenti tendenze demografiche del Paese, tenuto conto della bassa mobilità territoriale degli insegnanti e delle disparità regionali tra lavoro stabile e temporaneo. La delega dell'autorità e della responsabilità alle Regioni è certamente auspicabile ed è coerente con il processo di federalismo fiscale in atto.

Esiste quindi nella maggioranza dei casi (con l'eccezione degna di nota delle scuole con un alto numero di alunni con difficoltà d'apprendimento, quali gli istituti di istruzione e formazione professionale delle regioni del Sud), la possibilità di aumentare le dimensioni delle classi senza compromettere il rendimento degli studenti. I nuovi criteri dimensionali delle classi dovrebbero essere chiaramente definiti (in termini di rapporto insegnanti/studenti) per consentire ad un gran numero di scuole di essere in linea con i Livelli Essenziali di Prestazione, utilizzando come indice di riferimento i costi standard. In base alle nuove disposizioni della legge sul federalismo fiscale, sarebbe logico delegare alle regioni la responsabilità di definire e attuare tali obiettivi; trasferire la programmazione della dimensione delle classi e delle scuole a un più alto livello (regionale o provinciale), aumenterebbe le economie di scala nella programmazione della rete scolastica. Le Regioni dovrebbero programmare consultazioni trasparenti con gli istituti scolastici al fine di determinare il numero adeguato di insegnanti da assegnare. In alternativa, potrebbero gestire direttamente la nomina degli insegnanti, raccogliendo le preferenze degli studenti e assegnarli alle scuole, tenendo conto delle loro preferenze e della distanza.

Le recenti misure volte a ridurre le ore di insegnamento di circa il 10%, a tutti i livelli scolastici, possono contribuire a incrementare la redditività dei costi. I dati statistici ci dimostrano, in effetti, che un numero elevato di ore di insegnamento non ha necessariamente un impatto vantaggioso sui rendimenti scolastici. Questi tagli dovrebbero tuttavia riguardare solo le attività non fondamentali, per le quali le ore di insegnamento sono eccessive rispetto agli standard OCSE, piuttosto che materie come la matematica o le scienze, in cui gli studenti italiani sono particolarmente carenti e per le quali è chiaro che le ore di istruzione sono importanti. Allungare l'orario di lavoro degli insegnanti potrebbe contribuire a ridurre le spese se gli stipendi rimanessero invariati, ma considerato il basso livello delle retribuzioni, un incremento delle ore di lavoro non sarebbe una scelta ragionevole.

I fattori determinanti del rendimento scolastico

Un numero crescente di studi, basati soprattutto sui dati forniti dalle indagini PISA (vedi ad esempio Wößmann *et al.*, 2007a), ha individuato alcuni aspetti fondamentali delle politiche scolastiche che incidono sul rendimento degli studenti. Per quanto non tutti i pareri siano unanimi, in molti casi le conclusioni confermano l'idea che i sistemi scolastici orientati ai risultati siano quelli in cui le incentivazioni incidono maggiormente sul rendimento. Autonomia e responsabilità sono pertanto due concetti fondamentali, poiché la prima implica che insegnanti e istituti scolastici siano liberi di organizzare l'insegnamento e la didattica nel modo che ritengono più idoneo per ottenere i migliori risultati e la seconda che i soggetti responsabili siano chiamati a rispondere delle conseguenze delle loro decisioni. Spesso, come ad esempio nelle decisioni riguardanti il personale o le allocazioni di bilancio, l'autonomia senza un'adeguata responsabilità può rivelarsi peggiore della sua totale mancanza. Gli studi giungono inoltre alla sorprendente conclusione che il livello globale della spesa per l'istruzione, o il rapporto alunni/insegnante, non hanno un impatto significativo sui risultati, eccetto per gli studenti provenienti da ambienti socioeconomici disagiati o per gli alunni ai primi anni di scuola (Piketty and Valdenaire, 2006; Gufstafsson, 2003; OECD 2004). Sono tuttavia considerati importanti anche altri fattori in grado di incidere sul rendimento, come le ore di insegnamento in alcune materie (ma non le ore totali di insegnamento) e gli esami standardizzati, a livello nazionale, per una valutazione obiettiva dei risultati.

Per il presente *Esame*, è stato condotto un esercizio empirico basato sui dati PISA che, a partire dai risultati di Wößmann *et al.* (2007a), individua altri fattori in grado di influenzare le prestazioni scolastiche, tenendo conto in particolare della variabilità territoriale che caratterizza l'Italia (Riquadro 4.4; per ulteriori dettagli vedi Allegato 4.A1).

Riquadro 4.4. **Analisi empirica delle determinanti del rendimento scolastico in Italia**

L'analisi empirica è stata effettuata per individuare le principali determinanti dei punteggi PISA, nell'area OCSE e in Italia. L'analisi è stata dapprima condotta al livello OCSE allo scopo di individuare le migliori pratiche internazionali nel campo dell'istruzione, tenendo conto di una serie di determinanti dei risultati degli studenti. Tale analisi è stata ripetuta separatamente sul solo campione italiano, in modo da valutare la presenza di differenze significative tra i fattori determinanti del rendimento scolastico tra l'intera area OCSE e l'Italia. Una terza analisi si concentra sulle disparità regionali nei risultati scolastici in Italia e mira a valutare se e in che modo le politiche possono rispondere a queste differenze e come possono essere adeguate ai contesti locali.

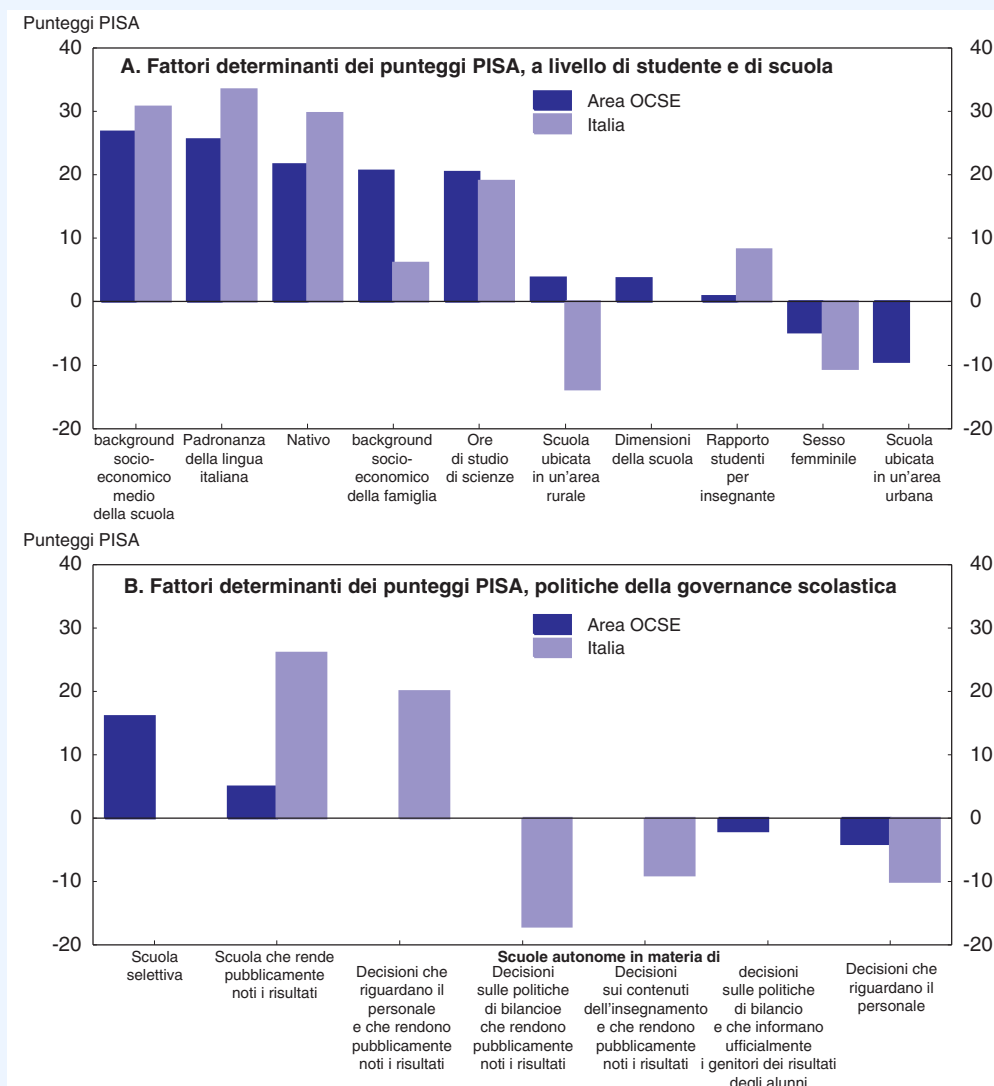
I risultati esplicativi ottenuti dalle due analisi sono illustrati nelle Figura 4.8 e Figura 4.9 (Vedi Allegato 4.A1 per ulteriori precisioni sulle stime). La Figura 4.8 mostra l'impatto delle principali determinanti dei punteggi PISA nel campione OCSE e nel campione italiano. La Figura 4.9 mostra la percentuale della varianza spiegata complessiva da ciascuna determinante del punteggio PISA. La figura riporta i risultati dell'intero campione italiano e separatamente per il Nord e per il Sud (vedi specificazioni nella Tabella dell'Allegato 4.A1.3).

I fattori più importanti dei punteggi PISA sono le caratteristiche individuali legate allo status familiare e all'origine sociale. Anche il numero di ore di insegnamento in scienze è molto importante per l'acquisizione di competenze scientifiche. Le politiche sulla gestione scolastica, quali la responsabilità e l'autonomia, contano ma spiegano in minor misura la distribuzione globale dei risultati, in particolare nell'analisi a livello OCSE. Nel campione nazionale, gli effetti fissi regionali (regional fixed effects), l'ubicazione della scuola e il suo background socioeconomico medio sono le determinanti più significative dei punteggi PISA in Italia (Figura 4.9). Ancora una volta le politiche sulla gestione scolastica forniscono poche spiegazioni, ma il loro

Riquadro 4.4. **Analisi empirica delle determinanti del rendimento scolastico in Italia** (segue)

effetto è simile in tutto il Paese. L'influenza del tipo di scuola secondaria è significativa e cattura gran parte dell'influenza esercitata dal background socioeconomico medio della scuola, in particolare nel Sud. Anche la mobilità degli insegnanti (definita da tre indicatori: turnover; tasso di dimissione in un dato istituto scolastico; intenzione di trasferirsi in un altro istituto scolastico), intesa a misurare la qualità e la continuità del contesto didattico, si riflette sui risultati degli alunni. Le stime dell'effetto delle variabili "tipo di istituto secondario superiore scelto" e "mobilità degli insegnanti" vanno interpretate con cautela, in quanto potrebbero risultare endogene con le abilità degli studenti. Gli allegati trattano questo aspetto in modo dettagliato.

Figura 4.8. **Cosa conta per il rendimento scolastico?**



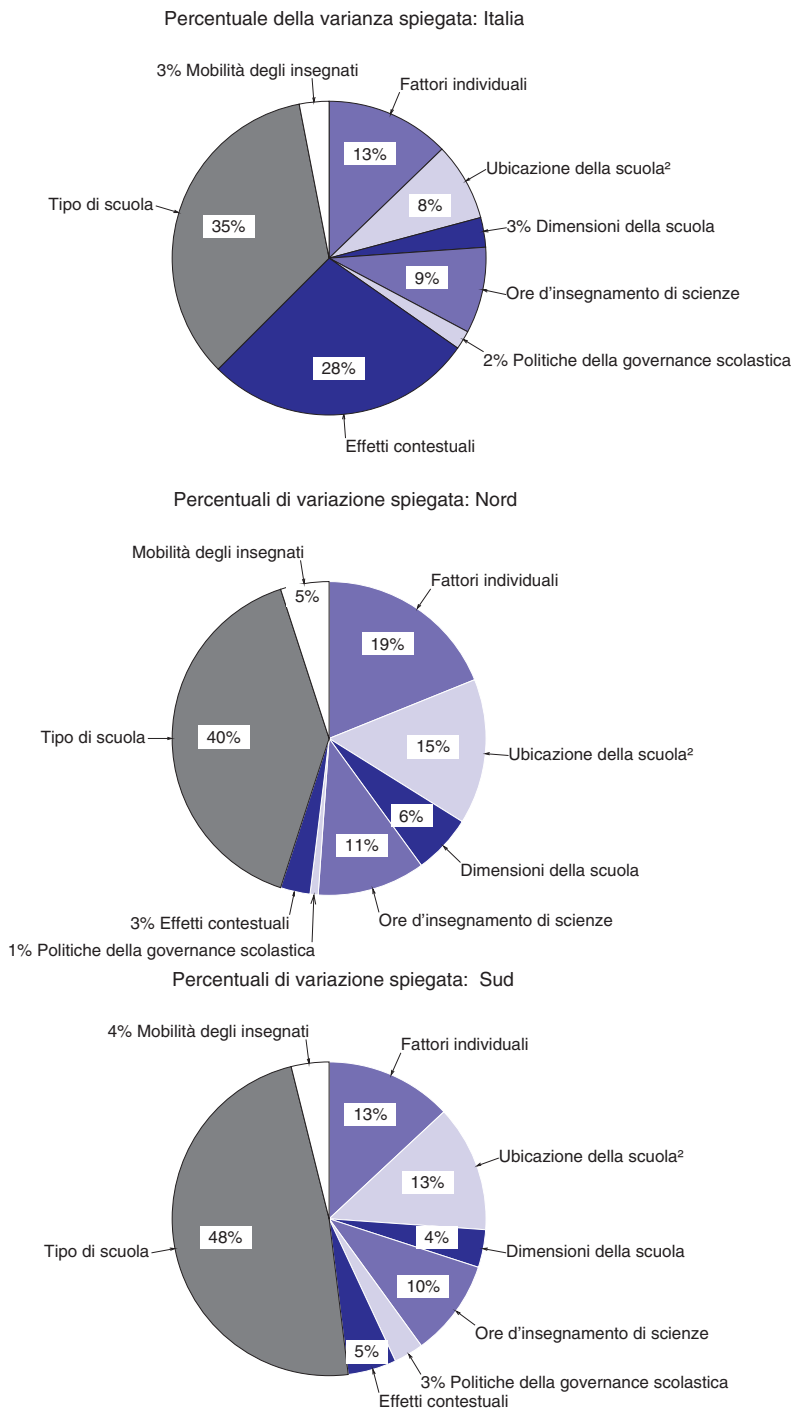
1. Le due figure mostrano i coefficienti standardizzati ottenuti regredendo il punteggio PISA su un numero di variabili a livello di studente e di scuola (vedi Allegato 4.A1, Tabella 4.A1.2, Colonne 1 e 2). La standardizzazione si ottiene moltiplicando il coefficiente della regressione per la deviazione standard della variabile esplicativa, se si tratta di una variabile continua (ciò è indicato dall'asterisco sulla variabile) o per le variabili dummy i coefficienti riportati corrispondono a quelli ottenuti nelle regressioni. Tutti i coefficienti che nelle regressioni non erano statisticamente significativi sono fissati pari a zero. I coefficienti vanno interpretati in termini di punteggio PISA: innanzitutto il fatto di parlare la lingua nazionale aumenta i punteggi PISA di 26 punti nell'area OCSE e di 33 in Italia. Per più ampie informazioni sui risultati della regressione, con analisi della robustezza della regressione base, vedasi Allegato 4.A1.

Fonte: Calcoli OCSE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640224586842>

Riquadro 4.4. **Analisi empirica delle determinanti del rendimento scolastico in Italia** (segue)

Figura 4.9. **Spiegazioni dei rendimenti scolastici: il Nord e il Sud non sono così diversi**



1. I diagrammi scompongono la varianza totale spiegata dal modello di regressione (Tabella 4.A1.2, colonne 3 a 5) nelle corrispondenti percentuali delle principali serie di variabili esplicative. Ogni parte della "torta" è calcolata come l'R2 parziale della regressione di una particolare serie di variabili esplicative.

2. Ubicazione della scuola e background socioeconomico medio.

Fonte: Calcoli OCSE.

Tra le determinanti dei risultati degli studenti non collegate alle politiche dell'istruzione, l'origine sociale e la condizione di immigrato hanno una grande influenza, sia a livello individuale che a livello di istituto scolastico (ad esempio, attraverso l'effetto dei pari e del contesto, rispettivamente). Nell'intero campione OCSE, una deviazione dagli standard dell'indice di background socioeconomico corrisponde a 21 punti PISA, ossia l'equivalente della metà di un anno scolastico. L'impatto dell'origine sociale è più significativo quando è legato al raggruppamento sociale a livello di istituto scolastico (27 punti PISA). Gli allievi nati all'estero e quelli che non parlano la lingua italiana a casa hanno risultati di gran lunga inferiori ai coetanei nativi. In Italia, l'impatto del background familiare a livello individuale è più limitato che nel resto dell'OCSE (e tende a diminuire a più alti livelli di background socioeconomico), ma la famiglia ha un ruolo fondamentale nella scelta della scuola. Lo svantaggio derivante dalla condizione di immigrato o dal non parlare la lingua del paese è leggermente più alto in Italia che nella media dei Paesi OCSE.

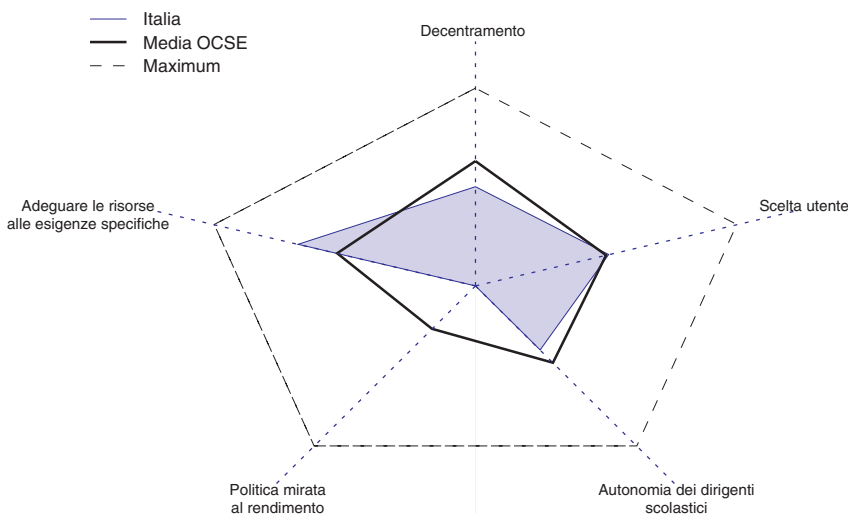
Occorre aumentare l'autonomia e la responsabilità delle scuole italiane

La ricerca empirica conferma che le disposizioni istituzionali riguardanti il sistema scolastico e in particolare, la ripartizione delle responsabilità tra gli attori e l'importanza degli incentivi legati ai risultati, condizionano piuttosto significativamente i risultati scolastici. Ciò è vero non solo per diversi Paesi OCSE, ma anche per spiegare la variazione per l'Italia. Che l'autonomia scolastica nelle decisioni riguardanti il personale pregiudichi il rendimento scolastico se non è associata alla responsabilità, è particolarmente evidente in Italia, sebbene l'affidabilità dei dati sia incerta (in linea di massima esiste una lievissima variazione nel livello – estremamente basso – di autonomia scolastica). A titolo di confronto, nel campione italiano, l'autonomia nella scelta dei contenuti dell'insegnamento e nell'allocazione delle risorse da parte delle scuole è associata a punteggi PISA inferiori anche nelle scuole con un buon livello di responsabilità. La spiegazione di tale risultato è ascrivibile al fatto che, in Italia, queste due forme di autonomia sono diffuse nelle scuole private che (secondo dati statistici equivalenti) registrano prestazioni peggiori delle scuole pubbliche.

Le disposizioni attuali concedono ai dirigenti scolastici degli istituti una autonomia ipotetica. Ma, come vedremo nelle sezioni seguenti, non hanno nella pratica la libertà di cui avrebbero bisogno per gestire le loro scuole in modo da migliorare i risultati. Inoltre, se in fatto di autonomia scolastica l'Italia è indietro rispetto agli altri paesi, lo è ancora di più per quanto riguarda la responsabilità (Figura 4.10). Le scuole dovrebbero essere responsabili dei risultati al fine di garantire che l'autonomia sia utilizzata per aumentare il rendimento.

Variazioni regionali e scarsa istruzione professionale: trattare i risultati con cautela

Alcune regioni e alcuni tipi di istituti scolastici – quelli che offrono programmi di istruzione e formazione professionale (IFP) – sono associati a scarsi risultati. Per permettere di interpretare questi e altri modelli forniti dalle statistiche, è stata eseguita una analisi econometrica simile a quella precedentemente illustrata, separando il Paese in due macro-aree (il Nord opposto al Centro-Sud). Le variabili contestuali, quali le condizioni del mercato del lavoro locale e il tasso di criminalità, possono spiegare in gran parte le disparità di prestazioni. Le percentuali di variazione delle variabili legate alle politiche scolastiche, tra le due aree, sono molto simili (Figura 4.9 e Allegato 4.A1). Ciò indica che i dispositivi istituzionali non sono molto diversi da una regione all'altra e che nessuna regione adotta le

Figura 4.10. **Le scuole italiane hanno poca autonomia e responsabilità**

Fonte: OECD, Gonand et al., Economic Department Working Paper n. 543, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640238746152>

migliori pratiche di gestione, nonostante godano per legge di una certa autonomia in materia di gestione scolastica. Più che a differenze nella gestione scolastica, gli scarsi risultati in alcune parti del Paese sono ascrivibili a fattori socioeconomici e contestuali sfavorevoli. È tuttavia probabile che l'analisi trascuri altre variabili sull'organizzazione e la gestione scolastica rilevanti per il contesto italiano (vedi Paletta, 2007).

L'analisi del campione italiano mostra inoltre che gli studenti degli istituti di istruzione e formazione tecnica e professionale (di diversi orientamenti) hanno risultati peggiori dei loro coetanei che frequentano istituti di formazione generale (licei), (vedi Allegato 4.A1): in effetti il tipo di scuola frequentato è il secondo determinante più importante dei punteggi PISA dopo l'ubicazione regionale. Tali conclusioni sono coerenti con quanto affermato dall'OCSE (2007), che mostra che quanto prima un sistema scolastico divide gli studenti tra istituti di insegnamento generale (a orientamento universitario) e istituti di insegnamento e formazione tecnica e professionale, tanto peggiori saranno i risultati medi (i.e. considerando istituti di insegnamento generale e di insegnamento professionale messi insieme). È inoltre dimostrato che anche il numero maggiore di ore di insegnamento in scienze nei programmi dei licei rispetto a quelli degli istituti di istruzione e formazione tecnica e professionale permette di ottenere migliori risultati.

Ma poiché gli istituti di istruzione e formazione professionale attirano in genere gli studenti meno bravi, non si può semplicemente interpretare l'effetto statistico del frequentare scuole a indirizzo professionale come una indicazione della scarsa qualità di tali programmi. In realtà, è possibile individuare due tipi di cause: le scuole a indirizzo professionale preparano studenti con scarse competenze ma, allo stesso tempo forniscono un'istruzione più carente, perché i migliori insegnanti non vengono assegnati a questo tipo di scuole (Barbieri et al., 2007) e probabilmente perché i piani di studio non sono soddisfacenti quanto quelli delle scuole secondarie superiori a indirizzo generale. Ma questi due tipi di cause essendo difficili da distinguere, è importante che i responsabili delle politiche dell'istruzione siano consapevoli del fatto che gli istituti di istruzione e

formazione professionale attirano gli studenti con difficoltà d'apprendimento, ma non forniscono loro sufficienti strumenti per superare tali difficoltà.

Questo ragionamento e l'analisi empirica comportano una serie di implicazioni a livello di politiche scolastiche:

1. I meccanismi (ad es., la scelta basata sull'anzianità) che permettono agli insegnanti di scegliere la scuola ma non permettono alle scuole di scegliere gli insegnanti (vedi sotto), dovrebbero essere eliminati. L'analisi statistica mostra che la mobilità degli insegnanti può avere conseguenze negative sui risultati e il ragionamento evidenzia come gli insegnanti più esperti evitino, se possono, le scuole a indirizzo professionale.
2. Le ricerche sull'influenza dell'orientamento suggeriscono che i primi due anni di scuola secondaria dovrebbero avere un orientamento comune in tutte le scuole, con una specializzazione solo negli ultimi tre anni. Ciò contribuirebbe a ridurre lo scostamento nei risultati degli studenti e ad aumentare il livello medio complessivo di competenze.
3. Mentre la libertà di scegliere la scuola secondaria superiore può accrescere la competizione tra scuole e di conseguenza la loro qualità, sarebbe auspicabile introdurre politiche di orientamento per aiutare gli studenti a scegliere tra gli istituti di istruzione e formazione professionale e gli altri tipi di scuola, tenendo in considerazione le loro attitudini e competenze (piuttosto che semplici criteri di residenza o le richieste delle famiglie a volte non ben informate) nonché fornire agli studenti meno abbienti con ottimi risultati scolastici le stesse scelte dei loro coetanei più abbienti.

Occorre adottare politiche specifiche per le scuole con risultati scadenti

L'obiettivo delle riforme scolastiche, discusse finora e di cui tratteremo in seguito, è di migliorare i risultati di un gran numero di scuole. Ma è probabile che in alcune di esse, operanti in contesti e condizioni difficili, l'attuazione delle riforme non dia gli esiti sperati e si riveli insufficienti, in particolare nelle regioni del Centro e del Sud. Le riforme volte ad aumentare l'autonomia e la responsabilità, che dovrebbero ovviamente essere applicate anche a queste scuole, potrebbero non bastare per compensare lo svantaggio iniziale. Al fine di tutelare gli studenti di tali scuole, è necessario predisporre alcuni meccanismi atti a individuare e a risolvere il problema. Gli interventi potrebbero consistere ad esempio nell'attribuire risorse supplementari, sia a livello di governo centrale che di regioni, senza scartare la possibilità di assumere insegnanti altamente qualificati e di apportare alcuni cambiamenti, quali ad esempio: la nomina di un nuovo dirigente scolastico, la definizione di nuovi obiettivi e dei mezzi e dei tempi necessari per raggiungerli. Si potrebbe prevedere la chiusura di quelle scuole che continuano a mancare ai propri impegni nei confronti degli studenti, anche dopo l'adozione di diverse azioni di recupero, trasferendo gli alunni in altre scuole.

Introdurre incentivi scolastici per migliorare le prestazioni

La mancanza di valutazioni condiziona le prestazioni

È impossibile rendere le scuole responsabili senza informazioni adeguate, indispensabili per fornire agli studenti e agli insegnanti un feedback sul livello di apprendimento raggiunto. In caso contrario, è estremamente difficile determinare quali incentivi permetteranno alle scuole di perseguire gli obiettivi fissati dai sistemi scolastici (prestazioni medie, pari opportunità di apprendimento, coesione sociale, ecc). Gli studi condotti hanno posto sempre più l'accento sui diversi modi di fornire un feedback ai

diversi attori del sistema scolastico (Riquadro 4.5). Mentre quasi tutti concordano sul fatto che il feedback è essenziale per migliorare i risultati, esistono opinioni contrastanti circa i metodi di valutazione da applicare e gli effetti che sono destinati a produrre.

Riquadro 4.5. Relazione tra le modalità di feedback e il rendimento scolastico. Risultati di alcuni studi.

| Modalità | Effetto sulla qualità dei risultati | Effetti sulla parità dei risultati |
|---|--|---|
| Esami finali esterni basati sul curriculum | Estremamente positivo | Pochi benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale. Benefici per gli studenti di alta estrazione sociale. |
| Valutazioni per decidere se promuovere o respingere uno studente | Estremamente positivo | Neutro. Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale. |
| Valutazioni per raggruppare gli studenti in base alle loro abilità e ai loro risultati | Negativo | Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale. |
| Monitoraggio degli insegnanti da parte di dirigenti scolastici o di insegnanti più esperti | Positivo | Benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale, ma ancora di più per gli studenti di alta estrazione sociale. |
| Test standardizzati a scadenza regolare | Positivo in presenza di esami esterni, altrimenti negativo | Neutro |
| Valutazioni soggettive degli insegnanti | Poco positivo | Maggiori benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale. |
| Confronto delle prestazioni della scuola rispetto a quelle di altre scuole, Regioni o Paesi | Positivo | Neutro. Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale. |

Fonte: Tabella estratta da OECD 2008f, basato su Wößmann et al. 2007a e 2007b.

I metodi utilizzati dai Paesi OCSE per misurare le prestazioni scolastiche sono vari e possono essere raggruppati in cinque categorie (OECD 2008f): esami esterni standardizzati a livello nazionale (in genere alla fine di un ciclo d'istruzione), valutazioni nazionali e internazionali, valutazione/ispezione esterna delle scuole (a livello nazionale o regionale), valutazione interna delle scuole, strumenti di valutazione elaborati dagli insegnanti. L'Italia possiede attualmente pochi strumenti di valutazione (Tabella 4.3), che non hanno effetti sulle scuole, sugli insegnanti o (in gran parte) sugli alunni.

L'unica valutazione sistematica delle competenze degli alunni avviene attraverso gli esami al termine della scuola secondaria inferiore e della scuola secondaria superiore. Ma sebbene si svolgano in tutto il Paese nello stesso periodo, gli esami di scuola secondaria inferiore, in particolare, non sono standardizzati a livello nazionale. Il Ministero della Pubblica Istruzione fornisce alle scuole e agli insegnanti linee guida generali sugli obiettivi dell'esame e sugli obiettivi curriculari da valutare. Gli standard degli esami di scuola secondaria inferiore (sia per la preparazione che per la valutazione) sono definiti dalle scuole. Nel 2008, vi è stata tuttavia introdotta, a scopo sperimentale, una prova nazionale standardizzata oltre al tradizionale esame scritto e orale. Dal 2009 in poi, la prova standardizzata rappresenterà un quinto dell'intero punteggio finale (Riquadro 4.6). Un altro limite dell'attuale sistema sta nel fatto che superare l'esame di scuola secondaria inferiore permette di accedere alla scuola secondaria superiore, ma i voti non influiscono sulla scelta dell'indirizzo scolastico.

Tabella 4.3. **L'Italia possiede scarsi strumenti di valutazione delle scuole e degli alunni**

| | Esame finale al termine della scuola secondaria inferiore | Valutazioni nazionali periodiche | Ispezione/Valutazione della scuola (frequenza) | Autoispezione/Valutazione della scuola (frequenza) |
|---------------------|---|----------------------------------|--|--|
| Australia | no | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Austria | no | no | nessuna | nessuna |
| Belgio (Fl) | no | sì | 1 ogni 3 anni e + | nessuna |
| Belgio (Fr) | m | m | m | m |
| Canada | m | m | m | m |
| Corea | no | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Danimarca | sì | no | m | m |
| Finlandia | no | sì | m | m |
| Francia | sì | sì | m | m |
| Inghilterra | no | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Germania | m | m | m | m |
| Giappone | no | no | m | m |
| Grecia | m | m | m | m |
| Inghilterra | no | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Irlanda | sì | no | 1 ogni 3 anni | nessuna |
| Islanda | sì | no | 1 ogni 3 anni e + | 1 e+ all'anno |
| Italia | si¹ | si² | nessuna | nessuna |
| Lussemburgo | no | sì | nessuna | 1 all'anno |
| Messico | no | sì | m | 1 e+ all'anno |
| Norvegia | sì | sì | m | nessuna |
| Nuova Zelanda | no | no | 1 ogni 3 anni | 1 ogni 3 anni |
| Paesi Bassi | no | no | m | m |
| Polonia | m | m | m | m |
| Portogallo | sì | no | 1 all'anno | 1 all'anno |
| Repubblica Ceca | no | no | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Repubblica Slovacca | m | m | m | m |
| Scozia | sì | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Spagna | no | no | nessuna | nessuna |
| Svezia | no | sì | 1 ogni 3 anni e + | 1 all'anno |
| Svizzera | no | no | m | m |
| Turchia | sì | sì | 1 ogni 3 anni | 1 all'anno |
| Stati Uniti | m | m | m | m |
| Ungheria | no | sì | a(?) | 1 ogni 3 anni e+ |

1. Non esistono in Italia esami completamente esterni e standardizzati a livello nazionale (gli esami vengono preparati e condotti dagli insegnanti).

2. Allo stato attuale, le valutazioni nazionali periodiche avvengono, in Italia, su base volontaria, poiché non esiste nessun obbligo legale per le scuole di partecipare.

m: dati non disponibili.

Fonti: EAG (Uno sguardo all'istruzione) 2008, Tabelle D5.1, D5.2 and D5.5.

Diversamente dall'esame di scuola media, l'esame finale di scuola secondaria superiore è lo stesso per tutti i candidati (in funzione dell'indirizzo scolastico). Tuttavia, non è valutato da una commissione completamente esterna. Diversamente da molti altri Paesi OCSE, gli alunni sono soprattutto valutati dai loro stessi insegnanti. L'esame comprende solo poche materie mentre in altri paesi copre quasi tutte le materie studiate. Non c'è quindi da stupirsi se i risultati di questo esame non sono in linea con i risultati di altre valutazioni internazionali, con poche variazioni tra le diverse regioni e i diversi indirizzi scolastici (*La scuola in cifre, 2007*).

Per poter fornire migliori informazioni sui risultati, gli esami finali di scuola secondaria superiore e inferiore dovrebbero essere standardizzati a livello nazionale e

Riquadro 4.6. **Esiti e conclusioni tratte dal primo esame esterno standardizzato a livello nazionale alla fine della scuola secondaria inferiore**

Nell'anno scolastico 2007-2008, il Governo ha introdotto una nuova prova standardizzata in matematica e italiano da sottoporre alla fine della scuola secondaria inferiore. La prova è stata elaborata e somministrata dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema d'Istruzione (INVALSI). L'INVALSI aveva anche il compito di preparare il rapporto finale e fornire informazioni dettagliate sui risultati dell'esame per ogni scuola e classe. Come per gli altri esami nazionali, la prova è stata sorvegliata da una commissione di esaminatori, composta dagli insegnanti della scuola e da un membro esterno in qualità di presidente della commissione.

Ben accolta all'inizio, la prova non ha tuttavia prodotto nella pratica gli esiti sperati. In mancanza di un controllo severo degli esaminatori sulla somministrazione della prova, molte scuole hanno aiutato i loro studenti (vedi INVALSI, 2008). Inoltre, numerose scuole non hanno tenuto conto dei risultati della prova nel voto finale (il Ministero della Pubblica Istruzione ha, in effetti, lasciato le scuole libere di prendere o meno in considerazione i risultati nel voto finale). Tuttavia, a partire dall'anno scolastico 2008-2009 le scuole hanno l'obbligo di far contare la prova per un quinto del voto finale.

L'esperienza degli altri Paesi ha mostrato che, per evitare scorrettezze nelle prove importanti, è assolutamente indispensabile spiegare con chiarezza l'obiettivo e la natura della prova alle scuole, nonché avviare consultazioni preliminari sulle sue reali modalità e sugli effetti che sono destinati a produrre. Questa prima esperienza ha permesso di trarre alcune conclusioni:

- Occorre spiegare appieno le ragioni e le implicazioni dell'esame alle scuole e consultare gli istituti scolastici e gli insegnanti sui contenuti della prova.
- L'esaminatore esterno e gli insegnanti della scuola dovrebbero essere responsabili della gestione scorretta della prova.
- È necessario fornire un sostegno alle scuole con risultati mediocri e formare gli insegnanti a utilizzare il feedback ricavato dalla prova per migliorare le prestazioni.

sottoposti al controllo e alla valutazione di una commissione esterna. Per la scuola secondaria inferiore, ciò significa migliorare la prova del 2008, mediante: a) una gestione degli esami completamente esterna e indipendente (per rafforzare questo aspetto si potrebbe introdurre per gli esami scritti l'anonimato dei correttori). Ciò comporterà l'adozione di una nuova legge. b) investimenti cospicui per la gestione degli esami nella scuola e per il controllo dei relativi risultati; c) sanzioni alle scuole che si comportano in modo opportunistico. Gli esami al termine della scuola secondaria superiore potrebbero, possibilmente, comprendere più materie e dovrebbero essere valutati da esaminatori esterni.

Le valutazioni nazionali sono state introdotte da pochi anni, ovvero da quando è stato istituito l'INVALSI.¹¹ Si è osservato un maggiore coinvolgimento delle scuole ma le procedure di valutazione rimangono imperfette poiché la partecipazione è volontaria (non essendoci un obbligo legale per le scuole) e occorrerebbero risorse supplementari per prevenire comportamenti scorretti, mediante ad esempio il reclutamento di esaminatori esterni per le prove. Inoltre, per poter calcolare gli indicatori a valore aggiunto sarebbe importante valutare gli studenti all'inizio e alla fine di un percorso scolastico. Poiché il sistema scolastico italiano è strutturato su tre livelli, per calcolare

accuratamente il valore aggiunto bisognerebbe valutare gli alunni a 6 stadi diversi. Ma considerato il costo di una tale valutazione e il carico di lavoro che comporta, sarebbe più opportuno prevedere un numero minore di test (ad esempio quattro livelli o tre, se gli indicatori a valore aggiunto sono calcolati unicamente per l'istruzione secondaria). È importante che le prove di valutazione nazionale vengano continuate, intensificate se possibile e condotte in tutte le scuole, poiché sono destinate a fornire feedback agli addetti della scuola. In conclusione, è necessario accrescere le risorse umane e finanziarie dell'Istituto di Valutazione e rafforzare allo stesso tempo la sua indipendenza dal Ministero della Pubblica Istruzione, come suggerito dal Quaderno Bianco. Per diffondere e consolidare la cultura della valutazione, i contenuti e le modalità delle relative prove nazionali devono essere discussi e adottati con il consenso dei rappresentanti delle scuole e dei sindacati.

Circa un terzo dei Paesi OCSE ha un istituto nazionale o regionale il cui compito è di ispezionare regolarmente le scuole. In Italia ciò non esiste. In un contesto in cui le scuole godono di scarsa autonomia e responsabilità, un provveditorato centrale contribuirebbe a monitorare la qualità dell'insegnamento e l'efficienza nella gestione ed amministrazione, nonché ad aiutare le autorità scolastiche nell'identificazione delle scuole carenti per fornire un sostegno adeguato alle loro esigenze. Si potrebbe anche incoraggiare le scuole all'autovalutazione: definire gli obiettivi e la strategia per raggiungerli; correlare gli obiettivi specifici delle scuole con quelli del sistema scolastico, come specificato nei programmi scolastici nazionali; e stimolare un dibattito interno tra il personale della scuola per riflettere sulle aree da migliorare e sullo sviluppo professionale. Tali metodi sono molto diffusi nei Paesi OCSE, sebbene non esistano spesso criteri stabiliti per legge sulle procedure da seguire. Tuttavia, gli obiettivi e i parametri di risultato verso i quali dovrebbero tendere le scuole sono quasi sempre chiaramente definiti (OECD 2008f).

In Italia, due documenti normativi promuovono l'utilizzo delle pratiche di autovalutazione.¹² In particolare, il Regolamento sull'Autonomia della Scuola stabilisce che le scuole sono libere di scegliere i criteri delle valutazioni periodiche degli obiettivi definiti nel Piano dell'Offerta Formativa (POF) dei vari istituti scolastici. La valutazione è effettuata dal consiglio degli insegnanti, sotto la direzione del dirigente scolastico. Lo scopo del Piano dell'Offerta Formativa delle scuole è di definire le azioni necessarie a conseguire gli obiettivi specifici di ciascuna scuola, pur restando coerente con quelli generali e i metodi educativi determinati a livello nazionale. Il POF è uno strumento volto ad aiutare le scuole a prendere decisioni ponderate sui programmi curricolari, quali ad esempio gli insegnamenti facoltativi e il numero di ore di insegnamento, ma in molte scuole italiane si riduce, nella realtà, a una pratica inutile (Madama e Maino, 2007). Il Ministero della Pubblica Istruzione non ha sistematicamente monitorato i piani elaborati negli ultimi anni, anche se, nei primi anni della loro attuazione, ha condotto un monitoraggio di vasta portata in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE). Esiste quindi un rischio concreto che le scuole considerino i piani come un fardello più che uno strumento utile. In effetti, per gran parte degli insegnanti e delle famiglie i vantaggi sono poco evidenti e possono essere ignorati senza grandi conseguenze.

In queste condizioni, i piani di sviluppo della scuola vanno o riformati o abbandonati. Le riforme devono essere portate avanti nell'ambito di un programma mirato ad accrescere la responsabilità. Ciò deve aiutare i responsabili della gestione delle scuole a valutare i progressi degli studenti e incoraggiarli a partecipare in modo più attivo alla definizione dei

metodi di valutazione, allo scopo di standardizzarne i criteri tra gli insegnanti e adottare come parametro di riferimento le migliori pratiche nazionali e internazionali. D'altra parte, è anche indispensabile sviluppare la capacità nazionale o regionale di ispezione delle scuole in modo da promuovere la responsabilità e la valutazione interna. Quando le nuove disposizioni sul federalismo fiscale saranno in vigore, si potrebbe affidare a un provveditorato nazionale il compito di monitorare le variazioni regionali delle prestazioni.

Migliorare la qualità dell'insegnamento

Sebbene sia evidente che la qualità dell'insegnamento è la condizione essenziale per ottenere rendimenti scolastici soddisfacenti, non è facile individuare i buoni insegnanti e i metodi di insegnamento validi per raggiungere i migliori risultati. Un'opinione diffusa è che la formazione iniziale degli insegnanti è una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire un buon insegnamento. L'esperienza e la costante evoluzione professionale lungo tutta la carriera sono anch'essi fattori importanti, ma la motivazione a insegnare e ad aiutare gli alunni a migliorare nel tempo è un fattore cruciale. In linea generale, gli insegnanti italiani sembrano avere una scarsa motivazione, imputabile a politiche inadeguate o agli assetti istituzionali. Questa sezione analizza i modi per ridefinire le politiche e gli assetti istituzionali al fine di sfruttare al massimo le competenze e le abilità degli insegnanti.

La composizione della classe docente italiana e la sua influenza sulla qualità dell'insegnamento

L'età media degli insegnanti italiani è al di sopra della media OCSE e la maggior parte dei docenti è costituita da donne (OECD 2008a, vedi anche Barbieri *et al.*, 2007). Queste due caratteristiche non hanno chiara incidenza sulla qualità media dell'insegnamento: una classe docente più anziana ha più esperienza, ma può rivelarsi meno qualificata e idonea a soddisfare le esigenze delle nuove generazioni. La quota di donne insegnanti non ha nessuna correlazione con il rendimento scolastico, ma è possibile che la femminilizzazione crescente del mercato del lavoro italiano provochi una fuga di cervelli al femminile dal settore dell'istruzione, che accoglie tradizionalmente le donne più brillanti (Hoxby e Leigh, 2004, dimostrato per gli Stati Uniti). Inoltre, la compressione degli stipendi degli insegnanti rispetto alle altre professioni può compromettere la qualità media dei docenti in Italia.

Non sono disponibili dati internazionali comparabili sulla qualificazione degli insegnanti. Tuttavia, è probabile che, nel complesso, gli insegnanti italiani siano indietro in termini di capitale umano. Secondo Barbieri *et al.* (2007), il 41% degli insegnanti non è andato oltre la scuola secondaria superiore; tra gli insegnanti, un livello di istruzione basso è più frequente nel Sud rispetto al Nord. Solo il 27% degli insegnanti di scuola elementare possiede un titolo di studio più elevato del diploma di scuola secondaria superiore. Questa situazione indica che i criteri di accesso all'insegnamento variano in base al grado di scuola, ma non hanno necessariamente come conseguenza una minore qualità dell'insegnamento.¹³ I docenti hanno voti di laurea superiori alla media e questo induce a pensare che anche il loro capitale umano sia più elevato. È inoltre dimostrato che è in aumento la quota di insegnanti con un background socioeconomico iniziale svantaggiato (Cavalli 2000). Questa tendenza è comune in altri Paesi OCSE. Non è chiaro quale sia il suo impatto sulla qualità dell'insegnamento, ma è possibile che sia legata a una perdita della percezione del prestigio associato alla professione, fenomeno frequentemente riscontrato anche in altri Paesi OCSE.

Una professione a reddito relativamente basso...

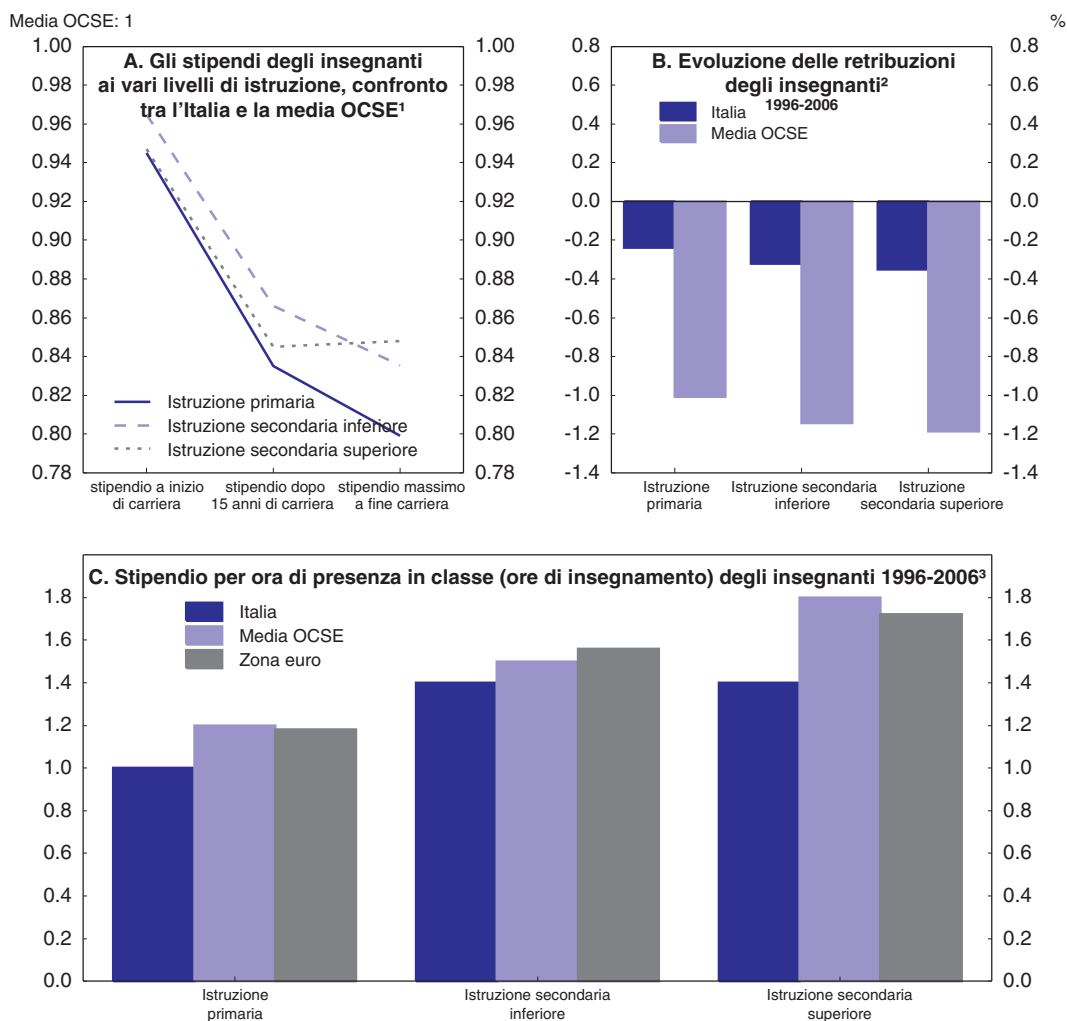
Gli insegnanti italiani sono di gran lunga meno retribuiti della media dei loro colleghi degli altri Paesi OCSE (il divario è tuttavia diminuito negli ultimi dieci anni), in termini assoluti, rispetto al PIL pro capite e su base oraria: un dato riscontrabile a tutti i livelli d'insegnamento e ai vari stadi della loro carriera (vedi Figura 4.11; vedi anche OECD 2008a). Le maggiori differenze si registrano tra gli insegnanti più anziani e tra gli insegnanti della scuola primaria e secondaria superiore. Guadagnano anche meno dei loro connazionali che hanno lo stesso livello di istruzione ed esercitano altre professioni, sebbene questo divario si sia leggermente ridotto recentemente. Per finire, poiché gli insegnanti sono retribuiti in base a un contratto nazionale che non tiene conto del minore costo della vita nel Sud, gli stipendi reali sono più bassi nel Nord. Tuttavia il costo della vita sta rapidamente aumentando anche nelle regioni meridionali.

Nella maggior parte dei Paesi OCSE, la struttura delle retribuzioni degli insegnanti è abbastanza piatta (OECD 2008a). In Italia, la compressione delle retribuzioni è particolarmente forte. Gli aumenti salariali dipendono da una ristretta gamma di fattori (i.e. insegnare in una zona disagiata, remota o con un costo della vita elevato, ricoprire responsabilità gestionali – sebbene i compensi aggiuntivi siano irrisori e spesso pagati in ritardo). In alcuni Paesi (ad esempio, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Finlandia), le retribuzioni degli insegnanti variano sulla base di criteri più ampi e diversificati, con una maggiore differenziazione nel corso della carriera e in rapporto alle effettive responsabilità ricoperte. Ciò offre indubbiamente maggiori incentivi all'intera professione.

Un altro aspetto cruciale, nel comparare la relativa capacità di attrazione della professione di insegnante nei diversi Paesi OCSE, è la sicurezza del posto di lavoro e di carriera. Negli ultimi dieci anni, il numero di insegnanti con contratti a tempo determinato (a volte molto brevi¹⁴) è sensibilmente aumentato, in particolare nella scuola primaria e nella scuola secondaria inferiore: la quota di insegnanti con contratto a termine rispetto a quelli di ruolo è triplicata. Oggi, ci sono quattro insegnanti di ruolo per ogni insegnante con contratto a tempo determinato; in altre professioni, la media è di 6 a 1, mentre nell'intera economia è di circa 8 a 1. Esiste quindi una maggiore "precarità" nell'insegnamento rispetto ad altri settori, che è inoltre cresciuta ad un ritmo più rapido della media. Ma in assenza di dati sistematici comparativi con gli altri Paesi, e considerato l'alto grado di sicurezza del posto di lavoro degli insegnanti di ruolo (vedi sotto), non è chiaro se ciò costituisca un ostacolo al reclutamento di insegnanti competenti.

Al di là delle considerazioni relative alla retribuzione e ai contratti, la professione di insegnante non è attrattiva rispetto agli standard internazionali (OECD, 2004, e OECD, 2008a). In Italia, lo sviluppo professionale personale è relativamente limitato, non essendo né un obbligo né un requisito per l'avanzamento di carriera. Gli insegnanti devono sostenere i costi della formazione, incluso il periodo di congedo, dal momento che non esistono disposizioni di legge sul congedo per la formazione e per la ricerca (OECD, 2004, Tabella 4.3). Una situazione molto diversa da quella di altri Paesi europei membri e non membri dell'OCSE, dove la formazione in servizio fa parte degli obblighi professionali degli insegnanti (ad esempio, in Finlandia, nel Regno Unito e in Germania) o è almeno richiesta per l'avanzamento di carriera (Francia, Svezia). Nel complesso, mancano iniziative specifiche a livello centrale e a livello di scuole per favorire la partecipazione alle attività di sviluppo professionale continuo (OECD, 2004; Eurydice, 2008).

Figura 4.11. **Le retribuzioni degli insegnanti italiani sono inferiori alla media OCSE, ma il divario si è ridotto**



1. La sezione A mostra la quota di retribuzioni normalizzate in Italia rispetto all'intera area OCSE. La normalizzazione è ottenuta dividendo le retribuzioni per il PNL pro capite. Il diagramma va interpretato come segue: rispetto alla media dei Paesi OCSE, in Italia lo stipendio più alto, nell'istruzione primaria, è inferiore del 20% rispetto al PNL pro capite, mentre nella scuola secondaria inferiore e superiore lo stipendio più alto è rispettivamente inferiore del 16% e del 15% rispetto alla media OCSE.
2. La sezione B mostra la variazione delle retribuzioni normalizzate (divise per il PNL pro capite) in Italia e nell'area OCSE tra il 1996 e il 2006. I dati si riferiscono agli insegnanti con 15 anni di carriera.
3. La sezione C mostra la retribuzione oraria degli insegnanti divisa per la produttività media nazionale, misurata in termini di PNL/(ore lavorate per dipendente), in Italia, nella zona euro e nell'area OCSE.

Fonte: Education at a glance (Uno sguardo sull'istruzione), 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640247302433>

Non esiste un unico modello di migliori pratiche per le strutture di carriera degli insegnanti, ma ogni Paese adotta approcci differenti (OECD, 2004). Tuttavia, un'importante caratteristica comune è che la carriera docente è divisa in diversi gradi, ognuno dei quali comporta responsabilità e retribuzioni diverse. L'avanzamento da un grado all'altro non è automatico, ma condizionato da una specifica valutazione, spesso richiesta dall'insegnante stesso. Il prestigio professionale o un ambiente professionale gratificante sono fattori importanti nella decisione di entrare nell'insegnamento, ma i riscontri comparativi a questo proposito non sono decisivi.¹⁵ Le proposte contenute nel disegno di

legge “Aprea” potrebbero contribuire sensibilmente a migliorare la situazione se definite in legge (vedi Riquadro 4.3).

... con procedure di assunzione carenti

Le procedure di assunzione degli insegnanti mancano di trasparenza e di rigore, rispetto agli standard internazionali. Il principale canale ufficiale per ottenere un posto di ruolo dovrebbe essere il concorso a cattedra (che comunque non valuta l'abilità degli insegnanti). In realtà, il concorso ha una cadenza estremamente irregolare (possono trascorrere 10 anni da un concorso all'altro), il suo superamento non garantisce immediatamente un contratto a tempo indeterminato e la maggior parte degli insegnanti è assunta a livello locale, inizialmente con contratti a termine. Il passaggio di ruolo avviene dopo diversi anni di attesa e continui trasferimenti da una scuola all'altra.¹⁶ Tali procedure non favoriscono la selezione di candidati competenti per la professione, né premiano i buoni risultati o la motivazione all'insegnamento: lacune messe in luce dal Quaderno Bianco sulla Scuola 2007 e dal Rapporto sulla revisione della spesa (2008). Ad eccezione della Francia e della Corea, negli altri Paesi OCSE gli insegnanti sono assunti tramite procedure aperte di reclutamento. Le procedure variano sensibilmente da un Paese all'altro e possono essere centralizzate o gestite dalle scuole stesse. Comportano spesso una selezione dei candidati basata su diversi fattori, quali i risultati accademici, l'esperienza, la motivazione, le competenze interpersonali e altre (OECD 2004, Tabella 5.2). L'OCSE (2004) mostra che questi fattori sono tutti importanti per l'efficacia dell'insegnamento e che le assunzioni gestite direttamente dagli istituti scolastici – con responsabilità – facilitano la selezione di insegnanti adatti alla scuola e al contesto sociale in cui operano.

Un'indagine sulle opinioni degli insegnanti italiani sulle condizioni di lavoro indica che un sistema di reclutamento più rigoroso contribuirebbe ad aumentare l'impegno professionale (Cavalli, 2000). Gli insegnanti si rammaricano di non aver ricevuto una formazione rigorosa e temono che la mancanza di selezione nell'accesso alla professione ne comprometta il valore stesso. La stessa indagine ha anche mostrato che gli insegnanti erano favorevoli al decentramento, all'autonomia e alla loro valutazione periodica, ma contrari al fatto che fosse condotta da esaminatori esterni o mediante l'osservazione diretta del loro lavoro.

Per innalzare gli standard professionali, occorre migliorare la formazione iniziale e i requisiti di selezione, l'organizzazione di programmi di tirocinio per i nuovi insegnanti (attualmente richiesti solo per gli insegnanti di ruolo) e l'offerta di formazione continua. Tali miglioramenti si rivelerebbero indubbiamente benefici anche mantenendo l'attuale sistema di reclutamento centrale. Si potrebbero ottenere ulteriori vantaggi concedendo autonomia e responsabilità a livello locale in materia di assunzioni, come discusso qui di seguito.

Scarsi incentivi per mantenere alta la motivazione e aggiornare le competenze

L'elevata sicurezza del posto di lavoro di cui godono gli insegnanti di ruolo è un criterio importante nella scelta di entrare e restare nell'insegnamento (Giavazzi, 2008). Molti insegnanti ottengono un posto a vita, senza mai essere sottoposti a una valutazione della loro prestazione (Tabella 4.4). Possono essere licenziati solo per motivi disciplinari e, diversamente dalla maggior parte dei Paesi OCSE, né lo scarso rendimento, né l'esubero sono validi motivi di licenziamento.¹⁷ Non esistono procedure per intervenire sugli insegnanti inefficaci¹⁸ e i dirigenti scolastici non hanno strumenti formali per influenzare

Tabella 4.4. **Gli insegnanti italiani non sono sottoposti a nessun tipo di valutazione**

| | Ispezione degli insegnanti su base individuale o collettiva | Autovalutazione della scuola | Valutazione individuale da parte dei dirigenti scolastici | Valutazione individuale dei pari | Nessuna valutazione |
|----------------------|---|------------------------------|---|----------------------------------|---------------------|
| Belgio | • | | • | | |
| Repubblica Ceca | | • | • | | |
| Danimarca | • | | | | |
| Germania | • | | | | |
| Irlanda | • | • | | | |
| Grecia | • | | • | • | |
| Spagna | • | | | | |
| Francia | • | | • | | |
| Italia | | | | | • |
| Lussemburgo | | | | | • |
| Ungheria | | • | • | | |
| Paesi Bassi | | | • | | |
| Austria | • | • | • | | |
| Polonia | | | • | | |
| Portogallo | • | • | • | • | |
| Repubblica Slovacca | • | | • | • | |
| Finlandia | | | | | • |
| Svezia | • | • | | | |
| Inghilterra e Galles | • | | | | |
| Scozia | • | • | | | |
| Islanda | | • | | | |
| Norvegia | | | • | | |

Fonte: Eurydice.

le prestazioni. Grazie all'ampia libertà didattica, raramente sottoposta a valutazione, gli insegnanti italiani possono ancora permettersi di fare molto poco senza ricevere sanzioni.

Gli insegnanti sono assegnati alle scuole in base all'anzianità e hanno quindi scarsa possibilità di scelta fino a tarda carriera. Trascorrono l'inizio della loro carriera a lavorare con contratti a tempo determinato e a cambiare scuola ogni anno, ottenendo il passaggio in ruolo solo dopo molti anni. Ma da allora in poi, non possono più essere licenziati e trasferiti in un'altra scuola senza il loro esplicito consenso. Le scuole non possono influenzare le decisioni del Ministero, né rifiutare gli insegnanti loro assegnati.

Le analisi empiriche condotte documentano l'inefficienza di questo meccanismo di assegnazione e i suoi effetti negativi sulla qualità dell'insegnamento (Barbieri et al., 2007). Più particolarmente, l'alto tasso di ricambio è causa di discontinuità didattica da un anno all'altro e la prospettiva di dover cambiare scuola può scoraggiare anche gli insegnanti più motivati. Circa la metà degli insegnanti si sposta ogni anno da una scuola all'altra: circa il 30% nella scuola primaria e il 60% nella secondaria superiore. Tenendo conto di possibili determinanti strutturali (numero di contratti a tempo determinato, genere ed età), il ricambio è più elevato nelle regioni del sud e negli istituti superiori tecnici e professionali, i più colpiti dall'inefficacia dell'insegnamento. L'analisi empirica indica inoltre una notevole discordanza tra insegnanti e scuole. In media, circa il 18% degli insegnanti desidera cambiare scuola, in particolare nel Sud e negli istituti di istruzione e formazione professionale. Gli insegnanti preferiscono le scuole del Nord e i licei.

Questi risultati non dimostrano che le attuali politiche di assegnazione degli insegnanti alle scuole siano responsabili della qualità scadente dell'insegnamento, ma

l'elevato grado di insoddisfazione e di mobilità sembrano suggerirlo.¹⁹ Il numero crescente di contratti temporanei nell'insegnamento (una misura che pur promuovendo la flessibilità accresce verosimilmente la mobilità degli insegnanti), va probabilmente a detrimento dei risultati degli alunni, in assenza di valutazioni delle prestazioni. Prendere in considerazione il loro rendimento nell'assegnare gli insegnanti alle scuole di loro preferenza può fungere da incentivo per compensare i costi dell'alto tasso di ricambio. Idealmente, le scuole dovrebbero essere autorizzate ad assumere direttamente gli insegnanti, a scegliere se offrire contratti a tempo determinato o indeterminato e a far condurre una valutazione indipendente delle prestazioni. Ovviamente, le scuole dovrebbero essere responsabili dei loro risultati.

Come dovrebbero essere valutati gli insegnanti?

I metodi di valutazione degli insegnanti possono essere vari. Si va dalla valutazione diretta da parte del dirigente scolastico (Belgio, Spagna) o del provveditorato (Danimarca, Svezia, Francia), a quella indiretta basata sui risultati degli alunni negli esami o nelle prove di valutazione nazionali (Australia, Paesi Bassi, Svezia), o ancora alle prove dirette di valutazione delle abilità e delle competenze degli insegnanti all'inizio della loro carriera (Regno Unito, Stati Uniti) o successivamente (Stati Uniti, alcune province canadesi, Cile). Molti paesi effettuano valutazioni annuali degli insegnanti, altri utilizzano diverse procedure di valutazione (vedi OECD 2004) o diversificano i destinatari e la frequenza delle stesse (nel Regno Unito tutti gli insegnanti sono valutati periodicamente dal dirigente scolastico, ma gli insegnanti possono richiedere una valutazione esterna per l'avanzamento di carriera). Gli strumenti di valutazione adottati sono vari, ma comprendono prevalentemente l'osservazione in classe, la documentazione sugli insegnanti, colloqui e informazioni sui risultati dell'apprendimento degli studenti.

Le procedure basate sui risultati dell'apprendimento degli alunni negli anni, volte a misurare il "valore aggiunto" dell'insegnamento fornito dalle scuole e dai docenti, sono strumenti di valutazione interessanti ma, a prima vista, costosi. Poiché i progressi degli alunni sono il frutto del lavoro di un gruppo di insegnanti, è chiaro che non possono essere utilizzati per misurare il rendimento del singolo insegnante, ma possono rivelarsi utili per valutare l'efficacia del gruppo di docenti. L'OCSE (2008b) mostra che gli indicatori di valore aggiunto sono molto efficaci grazie all'accurato flusso di informazioni che sono in grado di fornire e tali benefici giustificano gli investimenti a lungo termine.

La "ricertificazione" periodica delle abilità degli insegnanti è una procedura di valutazione alternativa. Attraverso la ricertificazione, attualmente praticata negli Stati Uniti, in Canada e in Cile, gli insegnanti rinnovano regolarmente la loro abilitazione all'insegnamento. Per rinnovare l'abilitazione, l'insegnante deve aver ottenuto valutazioni positive sulle proprie prestazioni e/o aver partecipato a corsi di sviluppo professionale (vedi OECD, 2004). Una procedura che si rivela costosa laddove sia necessario creare un apposito servizio di certificazione, ma che lo è molto meno se si decide di affidarla a docenti universitari di strutture già esistenti. Introdotta su basi volontarie, la ricertificazione verrebbe richiesta dagli insegnanti più competenti che mirano ad un avanzamento di carriera, riducendo in questo modo i costi e facilitando l'identificazione degli insegnanti "virtuosi".

Data l'attuale assenza di valutazioni delle prestazioni degli insegnanti e la generale limitatezza di risorse, si potrebbe adottare una strategia iniziale basata su strumenti di valutazione interna ed esterna, quali i risultati delle prove nazionali di valutazione e degli

esami e il giudizio dei dirigenti scolastici. Come già detto, la ricertificazione potrebbe essere un'utile procedura alternativa, a condizione che le istituzioni esistenti siano affidabili. È tuttavia difficile procedere ad una ricertificazione, in un contesto in cui non esiste nessuna certificazione iniziale e in cui sono state sospese le formazioni delle scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS). Un modello potrebbe essere quello dei concorsi a cattedra (se indetti a cadenza regolare) o si potrebbe integrare la ricertificazione nel nuovo sistema di formazione degli insegnanti previsto nell'ambito del disegno di legge Aprea. Nel lungo periodo, l'Italia dovrebbe introdurre procedure di valutazione che permettano la creazione di indicatori a valore aggiunto, al fine di sostituire progressivamente i punteggi delle prove di valutazione o degli esami condotti a livello nazionale.

L'attuale Governo prevede un taglio del 10% degli insegnanti e di utilizzare il 30% dei risparmi ottenuti in misure volte a innalzare il profilo professionale. Si potrebbe destinare una parte di questi fondi all'attuazione di procedure di valutazione degli insegnanti o al perfezionamento di quelle già esistenti nelle singole scuole, nonché utilizzare la quota restante per premiare le prestazioni dei docenti, come dimostrato nei prossimi paragrafi.

Quali dovrebbero essere gli effetti della valutazione degli insegnanti?

La valutazione degli insegnanti, basata sul riscontro oggettivo dei progressi compiuti dai loro alunni, rappresenta uno strumento essenziale per definire i programmi delle diverse classi e per individuare le esigenze di formazione dei docenti. Potrebbe anche servire a rendere gli insegnanti responsabili delle proprie prestazioni, favorendo in questo modo la differenziazione delle retribuzioni e dello sviluppo di carriera in base ai risultati, la riqualifica obbligatoria del personale inefficace e, per finire, il licenziamento in caso di mancato progresso.

Sebbene il dibattito sull'efficacia di un sistema di remunerazione basato sulle prestazioni sia ancora aperto, esistono esempi che provano la sua validità (OECD, 2008d). I sistemi di remunerazione meritocratici non sono del tutto nuovi in Italia: in effetti, una piccola quota delle somme di bilancio destinate al pagamento delle retribuzioni è utilizzata dai dirigenti scolastici per premiare le prestazioni degli insegnanti, in funzione dei risultati. Nella pratica, il capo d'istituto deve prima consultarsi con i rappresentanti sindacali della scuola. Esiste una forte opposizione all'assegnazione di questa quota in base alle prestazioni e, di norma, viene distribuita in egual misura fra tutti gli insegnanti. Il vaglio del lavoro e della partecipazione degli insegnanti alla remunerazione sulle prestazioni da parte del dirigente scolastico dovrebbero essere accompagnati da altre procedure di valutazione, ma ciò richiede reciproca fiducia, requisito condizionato a sua volta dall'introduzione di un adeguato livello di responsabilità per i capi d'istituto.

L'importanza della leadership scolastica

Una buona leadership è una risorsa-chiave per le scuole (OECD 2008k). I profili dei dirigenti scolastici sono particolarmente importanti laddove le scuole godono di un'ampia autonomia. In Italia, gli insegnanti che ambiscono a diventare dirigenti scolastici sono soggetti a una formazione obbligatoria dopo aver superato un concorso. Tuttavia, l'efficacia di questo tipo di formazione non è mai stata accuratamente valutata. Inoltre, l'attuale gamma di responsabilità e riconoscimenti per i capi d'istituto è poco motivante. Occorrerebbe creare programmi di formazione specifica (iniziali o in servizio) per fornire loro strumenti didattici e gestionali adeguati, in particolare negli istituti che operano in condizioni difficili, nonché introdurre allo stesso tempo incentivi economici che

permettano a chi lo desidera di diventare un vero capo d'istituto e di agire come tale. Come per gli insegnanti, occorre introdurre anche per i presidi sistemi di valutazione delle loro prestazioni e dei progressi compiuti dalle loro scuole. In Italia esistono molteplici opportunità per l'adozione di un sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, poiché le disposizioni legislative e i contratti collettivi di lavoro lo prevedono. L'INVALSI (2009) ha recentemente portato avanti una proposta per valutarli in base alla riduzione del numero di abbandoni scolastici e ai risultati dell'apprendimento. Il Ministero della Pubblica Istruzione sta attualmente esaminando questo ed altri modelli.

La politica delle riforme scolastiche: lezioni per l'Italia?

Il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle riforme può contribuire a costruire il consenso necessario per realizzarle. In Italia, i sindacati sono spesso consultati "dall'alto" e non avanzano proposte di riforma provenienti "dalla base" (Eurydice, 2008). In altri Paesi, anche al di fuori di un rapporto istituzionale, i sindacati sono attori cruciali nel processo di riforma delle condizioni di lavoro degli insegnanti, come ad esempio nel Regno Unito.²⁰ In Italia, il decentramento e l'autonomia della scuola non ha condotto a trattative locali su stipendi retribuzioni e condizioni di lavoro. Manca il consenso per dotare gli istituti e gli insegnanti degli strumenti di governance necessari. Le trattative salariali a livello locale sono assenti anche in altri settori pubblici, a causa soprattutto dell'opposizione dei sindacati, nonostante i tentativi dei diversi governi di incoraggiarle.

Per costruire consenso intorno alle riforme, sarebbe auspicabile che il governo apra discussioni con i sindacati e con le scuole sulle ragioni e sulla progettazione di tali riforme. Prendendo spunto dai pareri espressi nel Quaderno Bianco sulla Scuola (2007) e nel Rapporto sulla revisione della Spesa (2008), le discussioni potrebbero utilmente vertere sui benefici che ne trarranno le diverse parti interessate (insegnanti, istituzioni scolastiche e alunni). Il conflitto tra riforme mirate all'efficienza e interessi degli insegnanti potrebbe non essere così evidente e negativo come questi ultimi temono (vedi Riquadro 4.7).

Tali suggerimenti si ispirano alle conclusioni della ricerca empirica fondata sulle condizioni che contribuiscono al successo delle riforme. Sebbene, nello specifico, siano stati condotti pochi lavori sulle riforme scolastiche, si può affermare che le condizioni che influiscono sull'attuazione delle stesse, in generale e della scuola in particolare, riguardano: l'incertezza sull'entità e distribuzione dei costi e benefici delle riforme scolastiche; la perdita di privilegi per specifici portatori di interessi; il tempismo, per le riforme che comportano rilevanti costi iniziali e benefici ritardati.²¹

In assenza di esempi concreti di strategie efficaci per superare la resistenza alle riforme scolastiche, è possibile attingere idee da altri contesti. Ad esempio, il "PISA shock" – ovvero la percezione della crisi nelle prestazioni scolastiche – potrebbe rivelarsi utile, sebbene non sia chiaro se un aggravamento della pressione esercitata dalla crisi finanziaria possa facilitare o meno la riforma scolastica. La necessità di un'ulteriore integrazione nel mercato del lavoro europeo (mediante la convergenza dei livelli di istruzione e di formazione) potrebbe essere un'altra fonte di sostegno. Le riforme integrate e di ampia portata sono generalmente più efficaci delle riforme frammentarie. È quindi quanto mai opportuno conferire, allo stesso tempo, maggiore autonomia e responsabilità alle scuole e riformare la struttura della carriera dei docenti introducendo un sistema di retribuzione basato sul merito o altre forme di compenso economico. Come sottolineato

Riquadro 4.7. **La riforma scolastica favorisce gli interessi degli insegnanti?**

La discussione sulla riforma scolastica è soprattutto concentrata sul contrasto apparente tra efficienza e interessi degli insegnanti. Per molti docenti e loro associazioni, le riforme mirate all'efficienza comportano una riduzione della spesa per l'istruzione e, in definitiva, stipendi più bassi e meno posti di lavoro. Esistono, ovviamente, divergenze tra le riforme mirate all'efficienza e gli interessi a breve termine degli attuali insegnanti che sarebbe controproducente negare. Due tipi di considerazioni potrebbero contribuire ad attenuare il contrasto tra efficienza e interessi degli insegnanti:

- Migliorando la produttività del sistema scolastico, le riforme volte ad accrescere l'efficienza possono favorire l'aumento degli stipendi degli insegnanti più meritevoli. Fornendo informazioni documentabili sull'efficacia della spesa per l'istruzione, le riforme potrebbero contribuire a creare consensi nella società e nel governo per approvarle.

Si tratta in parte di una considerazione a lungo termine fondata sull'idea che un'istruzione più efficiente produce più capitale umano, accrescendo la produttività e gli stipendi reali dell'intera economia. È irrealistico aspettarsi che gli insegnanti ne traggano notevoli vantaggi entro un ragionevole periodo di tempo. Tuttavia, se si riesce a presentare le riforme in questo modo, garantendo una relazione chiara tra rendimento degli alunni e riconoscimenti per le scuole e gli insegnanti che vi hanno contribuito, sarà possibile accrescere il consenso pubblico riguardo alla spesa per l'istruzione.

- Le riforme possono produrre per gli insegnanti ulteriori vantaggi non finanziari. I vantaggi descritti da alcuni insegnanti che hanno lavorato in sistemi in cui sono state introdotte riforme simili, o documentati da alcuni studi economici, includono: una maggiore gratificazione, una maggiore flessibilità nella scelta dei modi più efficaci di lavorare; migliore feedback sulle strategie d'insegnamento vincenti; la possibilità di migliorare lo status sociale dando risalto agli insegnanti che hanno ottenuto i migliori risultati e, in alcuni paesi, maggiori opportunità di carriera.

Questi fattori potrebbero sostenere le riforme che prevedano ad esempio una maggiore responsabilità delle scuole e indicatori di rendimento, se basati sulla raccolta e diffusione di informazioni imparziali sui metodi e risultati e se l'avanzamento di carriera è una logica conseguenza dell'uso di tali informazioni. Ma dove ci sono i vincenti, ci sono – o per lo meno si può pensare che ci siano – i perdenti. Le riforme efficaci devono quindi essere progettate per ricompensare gli sforzi e il successo piuttosto che per esplicitamente punire i risultati scadenti, considerata in particolare la difficoltà di isolare il contributo dei singoli insegnanti. Le sanzioni, quali un eventuale licenziamento, devono essere credibili, ma l'iter deve essere equo.

precedentemente, se una quota delle risorse risparmiate grazie all'ultima legge finanziaria sarà destinata all'attuazione di programmi volti a migliorare le prestazioni scolastiche, le principali parti interessate accetteranno più facilmente di subire una profonda ristrutturazione. L'OCSE (2008e) afferma che le strategie di riforma sono più efficaci quando: a) sono accompagnate da importanti investimenti iniziali nel costruire le capacità istituzionali che permettono alle riforme di funzionare; b) tengono conto dei diversi livelli di governance, definendo in modo chiaro le responsabilità e i rispettivi poteri, fornendo un coordinamento efficace tra i livelli; e c) si fondano su dati di prestazione ampiamente diffusi per rafforzare le politiche basate sulle prove.

In conclusione, per migliorare l'accettabilità delle riforme scolastiche è necessario:

- Continuare il dialogo con i sindacati della scuola, interagendo allo stesso tempo con gli istituti scolastici e gli insegnanti al fine di promuovere i principi della riforma,

rendendoli accettabili per la comunità docente. Occorre mettere in luce i vantaggi per gli insegnanti e gli istituti scolastici, ma preservando la piena trasparenza su costi e ripercussioni della riforma.

- Promuovere un dibattito pubblico con informazioni precise sui meriti della riforma, ottimizzando la raccolta dei dati sul rendimento scolastico e sui vantaggi che ne derivano e diffondendo tali informazioni in modo appropriato. Occorre in particolare coinvolgere i genitori nelle discussioni sulle riforme, promuovendo la creazione di loro associazioni a livello nazionale e locale.
- Adottare un approccio integrato, esteso alle riforme scolastiche, accompagnato da azioni complementari e coordinate, tenendo opportunamente conto dei diversi livelli di governance come previsto dal programma di federalismo fiscale.

Migliorare la transizione dalla scuola secondaria superiore al mercato del lavoro e all'istruzione terziaria

Troppi abbandoni precoci e difficoltà di accesso al mercato del lavoro

Le ricerche sui tassi di abbandono scolastico in altri paesi hanno identificato cinque ordini di fattori: fattori legati alla scuola (le scuole non riescono a rispondere alle esigenze degli studenti con rendimento insufficiente, inadeguata organizzazione scolastica e sociale delle scuole; Hanushek *et al.*, 2006); fattori legati agli studenti (scarsa motivazione, comportamento molesto, scarse abilità, ecc.; (Eckstein e Wolpin, 1999); fattori legati alla famiglia, sia sociali (situazione familiare instabile, mancanza di sostegno, genitori con uno scarso livello di istruzione, ecc.; Cardoso e Verner, 2006) sia economici (difficoltà di accesso al credito, maggiore avversione al rischio, comportamento miope; Carneiro e Heckman, 2002; Oreopoulos, 2007). Tutti questi fattori sembrano coesistere in Italia. La tendenza ad abbandonare gli studi sembra essere fortemente influenzata dalla discrepanza tra la scuola e gli alunni, ad esempio l'incapacità della scuola di aderire alle specifiche esigenze degli studenti e l'impossibilità degli stessi di raggiungere i livelli di apprendimento richiesti (O'Higgins *et al.*, 2007). Il mercato del lavoro svolge chiaramente un ruolo. L'abbandono scolastico è abbastanza frequente in alcune aree del Nord in cui il mercato del lavoro è *tight* nella misura in cui un lavoro a tempo pieno può costituire una alternativa razionale alla scuola e, i risultati PISA sono più soddisfacenti rispetto al Sud. Questa spiegazione è meno logica nel Sud, dove il mercato del lavoro (formale) è meno sviluppato e il contesto generale non favorisce investimenti continui nell'istruzione. Secondo Montanaro (2008), i tassi di abbandono nel Sud sono più bassi di quanto non sarebbero se i criteri di promozione per il passaggio da un grado all'altro fossero uguali a quelli del Nord.

Da questa analisi scaturiscono alcune considerazioni. Un numero crescente di ricerche mostra che gli investimenti nell'istruzione prescolastica stimolano la motivazione dei bambini e le loro abilità fin dall'inizio, particolarmente in quelli socialmente svantaggiati.²² In questo campo, l'Italia è ancora indietro. È anche possibile introdurre specifici metodi di insegnamento e valutazioni in itinere per i giovani con maggiori difficoltà (Yeh, 2008). Migliori informazioni sui progressi degli alunni, grazie alle riforme delle valutazioni precedentemente illustrate, potrebbero aiutare a individuare presto i bambini a rischio in modo da prevedere ore supplementari di insegnamento o inserirli in classi poco numerose (Piketty, 2004; Gufstasson, 2003). Sarebbe opportuno differenziare queste misure in funzione del contesto locale.

Nonostante l'aumento significativo del tasso di frequenza alla scuola secondaria, la quota degli abbandoni scolastici precoci rimane elevata, soprattutto nel Sud. Nel 2007, circa un giovane tra i 18 e i 24 anni su cinque ha prematuramente abbandonato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore o senza seguire nessun altro tipo di percorso scolastico o formativo, a fronte di una media UE del 15% e ben lontana dall'obiettivo di Lisbona del 10% entro il 2010. La percentuale raggiunge circa il 25% nel Sud anche se negli ultimi tre anni è scesa in molte regioni meridionali²³, grazie anche alle specifiche azioni condotte nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (ISTAT 2008).

L'intero Paese può beneficiare di misure aggiuntive alle riforme generali per promuovere la valutazione e la responsabilità. Oltre a incrementare la partecipazione all'istruzione prescolastica e ai servizi di cura per l'infanzia, nonché offrire maggiore sostegno agli studenti a rischio di abbandono, è necessario fornire loro, fin dagli inizi della scuola secondaria superiore, un orientamento alla carriera futura, coinvolgendo i genitori e i datori di lavoro. Allo stesso modo, sarebbe utile migliorare i programmi di apprendistato e di esperienza lavorativa negli istituti di istruzione e formazione professionale. Sarebbe, infine, auspicabile, anche se difficile, promuovere sia le politiche per l'istruzione degli adulti sia politiche più ampie, oltre il contesto scolastico, mirate a incoraggiare gli studenti a cercare opportunità di lavoro nel mercato regolare piuttosto che nell'economia sommersa o criminale.

Conclusioni

Accrescere le prestazioni del sistema scolastico è una grande sfida. Le misure fin qui adottate, a livello politico, hanno sortito risultati mediocri. Il sistema italiano difetta di una cultura della prestazione e non offre informazioni trasparenti sui risultati, né incentivi sufficienti alle scuole e agli insegnanti per migliorare i rendimenti. Questi problemi sono comuni a tutte le regioni e gran parte delle disparità territoriali nel rendimento scolastico è dovuta a fattori non legati all'organizzazione e alla gestione della scuola. Realizzare economie di spesa è possibile, ma deve essere fatto con cautela, e i risparmi ottenuti devono essere reinvestiti in misure volte a migliorare il rendimento scolastico. Per innalzare il rendimento medio bisogna intervenire in diversi ambiti. Occorre innanzitutto rafforzare la responsabilità, migliorando le prove di valutazione nazionale esistenti condotti a livello di scuola e riformando gli esami al termine della scuola secondaria inferiore e superiore conformemente alle migliori pratiche internazionali. Sarebbe inoltre opportuno intraprendere azioni specifiche per accrescere la qualità dell'insegnamento. Per finire, è possibile elevare la media dei risultati focalizzando l'attenzione sul miglioramento dell'apprendimento, in particolare negli istituti di istruzione e formazione professionale, riducendo allo stesso tempo l'impatto negativo del raggruppamento sociale in tali scuole.

Riforme efficaci delle politiche nazionali contribuiranno a migliorare l'istruzione in tutto il Paese, ma, in presenza di un maggiore decentramento, potrebbero aggravare le disparità regionali nel rendimento scolastico. È indispensabile che i politici ne prendano atto. Colmare il divario scolastico tra Nord e Sud è una delle condizioni chiave per annullare il sottostante divario economico e sociale. Occorre quindi adottare misure, non necessariamente focalizzate a livello regionale, volte a sostenere le scuole e gli studenti più deboli, in particolare quelli a rischio di abbandono scolastico.

Riquadro 4.8. Sintesi delle principali raccomandazioni sull'Istruzione

Per contenere la spesa, si raccomanda di:

- **Aumentare le dimensioni medie delle classi**, riducendo il loro numero all'interno di una scuola e accorpendo le scuole troppo piccole. Quest'obiettivo può essere raggiunto aumentando la soglia regolamentare e coordinando la formazione delle classi tra scuole in modo tale da ottimizzare le economie di scala nella programmazione della rete scolastica.
- **Non aumentare le dimensioni delle classi nelle scuole con risultati scadenti.**
- **Ridurre le ore di insegnamento solo per le materie facoltative e non ridurre le ore di matematica, scienze e tecnologia**, in particolare negli istituti di istruzione e formazione professionale.
- **Reinvestire una quota considerevole dei risparmi, ottenuti grazie all'incremento delle dimensioni delle classi e alla riduzione delle ore di insegnamento, in politiche volte a migliorare i risultati.**

Per conferire alle scuole maggiore responsabilità e autonomia, occorre adottare le seguenti misure:

- **Migliorare la valutazione esterna delle scuole e fornire loro un speciale sostegno perché ne tengano conto.** Le prove di valutazione nazionali dovrebbero essere mantenute ed estese a tutte le scuole italiane, nonché gestite da esaminatori esterni e indipendenti. Gli esami di stato al termine della scuola secondaria inferiore e superiore dovrebbero essere trasformati in esami esterni standardizzati a livello nazionale.
- **I risultati delle prove di valutazione nazionali e degli esami finali devono essere pubblicati ufficialmente dalle scuole**, sia in termini di punteggi non elaborati che, più importante ma anche più difficile, in termini di indicatori a valore aggiunto.
- **Valutare periodicamente la prestazione degli insegnanti**, attraverso i risultati delle valutazioni esterne delle scuole, le procedure di ricertificazione, il giudizio del dirigente scolastico e possibilmente tramite attività di ispezione regionale o nazionale. Premiare gli insegnanti più meritevoli **con incrementi economici e avanzamento di carriera, offrire una formazione obbligatoria per gli insegnanti non efficaci e infine licenziare i casi estremi.**
- **Dare maggiore autonomia e responsabilità ai dirigenti scolastici**, anche nella selezione, valutazione e lo sviluppo di carriera degli insegnanti. L'autonomia dei dirigenti scolastici dovrebbe essere accompagnata da un incremento degli strumenti di valutazione delle scuole. Occorre inoltre pienamente rafforzare un sistema di valutazione per i capi d'istituto, come già previsto dalle disposizioni legislative e dai contratti collettivi di lavoro.

Per migliorare la qualità delle scuole e dell'insegnamento:

- **Rafforzare la qualifica iniziale degli insegnanti e rendere più rigorose le procedure di reclutamento**, tramite una più forte selezione all'ammissione negli istituti di formazione per gli insegnanti e la standardizzazione delle procedure di certificazione. **Aumentare l'attrattiva verso l'insegnamento**, promuovendo lo sviluppo professionale dei docenti, introducendo incentivi economici basati sui risultati, offrendo opportunità di sviluppo di carriera basati sulle ricertificazioni e prestazioni.
- **Rafforzare la capacità dei dirigenti scolastici di gestire le loro scuole introducendo percorsi formativi specifici e assicurandosi il sostegno da parte dell'amministrazione centrale o locale.**

Per migliorare il rendimento nelle scuole economicamente efficaci ma con scarsi risultati e ridurre le disparità regionali del rendimento degli alunni, si raccomanda di:

- **Trasferire risorse supplementari a queste scuole** per compensare condizioni di apprendimento critiche ed effetti contestuali avversi sulle prestazioni.
- **Incoraggiare la ristrutturazione degli istituti con scarsi risultati**, concedendo loro sovvenzioni condizionate all'elaborazione di un piano di ristrutturazione sostanziale, che comporti ad esempio la nomina di un nuovo dirigente scolastico, la definizione di una serie di obiettivi e dei mezzi per raggiungerli.

Riquadro 4.8. Sintesi delle principali raccomandazioni sull'Istruzione (segue)

- Ricorrere alla loro chiusura definitiva qualora gli istituti continuino a produrre ripetutamente situazioni di insuccesso scolastico per gli studenti, anche dopo l'adozione di varie azioni correttive e trasferire gli allievi in altri istituti.

Per migliorare le prestazioni degli istituti di istruzione e formazione professionale:

- **Creare un percorso scolastico comune per il biennio di scuola secondaria superiore o, in alternativa, dare contenuti più generali ai programmi del biennio degli istituti di istruzione e formazione professionale.**
- Eliminare i meccanismi che favoriscono l'autoselezione delle scuole da parte degli insegnanti. Se un tale comportamento non può essere evitato, **offrire incentivi specifici per orientare la scelta dei docenti più competenti verso scuole con risultati scadenti.**

Per migliorare le prestazioni degli alunni più deboli e ridurre i tassi di abbandono scolastico, si raccomanda di:

- **Offrire un'istruzione prescolastica e un'assistenza all'infanzia di qualità**, soprattutto per i bambini provenienti da famiglie con redditi bassi.
- **Offrire maggiore sostegno agli studenti in difficoltà**, mediante migliori insegnanti e infrastrutture, ore supplementari di insegnamento e attività speciali in piccoli gruppi.
- **Offrire agli studenti un orientamento alla carriera futura fin dalle prime fasi dell'istruzione secondaria superiore** e coinvolgere i genitori nei piani di orientamento professionale.

Note

1. A dire il vero, nella pratica, prima del 1963, la norma era di otto anni di studio.
2. Il termine "giudizio sospeso" si riferisce al fatto che alla fine dell'anno, la scuola ritiene che un alunno non ha raggiunto un livello sufficiente di competenza in una data materia. Gli alunni possono rifare gli esami in tre materie al massimo alla fine dell'estate. Se non superano questi esami ripetono l'anno scolastico.
3. Boarini et al., 2008 mostra che i punteggi PISA più elevati (a livello di Paese) conducono al completamento di studi universitari più avanzati, in base alla valutazione di un numero di altre variabili come i tassi di rendimento dell'istruzione, la disponibilità di sostegno finanziario per gli studenti e le disposizioni legislative in materia di offerta di istruzione terziaria.
4. Due tipi di fattori sono responsabili di questa mediocre situazione: da un lato, il tasso di abbandono nella scuola secondaria superiore (circa il 20% in Italia, a fronte di una media del 14% nell'OCSE); dall'altro, un passaggio molto lungo dalla scuola al mondo del lavoro, come dimostrato da Quintini e Martin (2006). Tale difficoltà può essere legata alla situazione del mercato del lavoro o al fatto che il grado di istruzione non sia adeguato per trovare un'occupazione (Pozzoli, 2007; Confindustria, 2008). Le due spiegazioni sono ovviamente interdipendenti.
5. Consultare il rapporto sugli studi di casi nel progetto di Economia Politica della Riforma Strutturale: ECO/CPE/WP1(2008)18 e (in Italia) ECO/EDR/PE(2008)2.
6. L'impatto positivo della spesa in c/capitale sul rendimento scolastico (Guichard, 2005) è corroborato da uno studio nazionale che mostra come la mancanza di infrastrutture e le cattive condizioni degli edifici scolastici siano in parte responsabili delle disparità regionali nei risultati (Bratti et al., 2007).
7. Il rapporto fa riferimento alla definizione standard di insegnante dell'OCSE che comprende gli insegnanti di religione ma esclude gli insegnanti di sostegno e gli assistenti di laboratorio. Inoltre, il numero di docenti compreso nel rapporto si riferisce all'organico di diritto e non all'organico di fatto. Se si conta quest'ultimo, gli insegnanti di sostegno e gli assistenti di laboratorio, il rapporto sale a 11,5 insegnanti per 100 alunni (Quaderno Bianco, 2007).
8. In Italia, il numero di anni tra scuola primaria e secondaria è 13, mentre nella maggior parte dei paesi è di 12. Le classi dell'ultimo anno di scuola secondaria (13° anno) sono spesso poco numerose in conseguenza dei processi di selezione e dell'abbandono negli anni precedenti.

9. In base alle previsioni: 1) c'è un insegnante di sostegno per ogni due alunni disabili; 2) il numero massimo di studenti per classe è ridotto di 5 studenti quando la classe accoglie un alunno disabile. Secondo alcune stime, il particolare sostegno offerto agli studenti disabili richiede 150.000 insegnanti in più (Quaderno Bianco sulla Scuola, Rapporto di Revisione della Spesa Pubblica).
10. In primavera, il Governo decide il numero di insegnanti che verranno assegnati alle scuole per l'anno scolastico seguente in base dell'organico di diritto. A partire da questo momento fino all'inizio dell'anno scolastico, le trattative tra gli istituti scolastici e il Ministero della Pubblica Istruzione mirano al mantenimento dei posti di lavoro anche se non è ancora evidente la loro necessità ("organico di fatto"). Infine, durante il nuovo anno scolastico, le scuole possono assumere temporaneamente insegnanti in più per coprire un posto inaspettatamente vacante o per sostituire un insegnante ammalato ("organico di fatto effettivo"). Nel 2005, su 100 insegnanti, 90 sono stati assunti nella prima fase di trattativa, 4,2 nella seconda e il restante 5,8 al termine del processo.
11. In tutto sono state condotte 7 prove di valutazione nazionali tra il 2001 e il 2007, in alcuni anni in tutte le scuole e in altri in un campione. Prima del 2007, i test erano rivolti ad alunni di 7, 9, 11, 14 e 16 anni. Nel 2007-2008, il test è stato sostituito da una nuova prova pilota basata su un campione rivolta ad alunni di 7, 10, 11, 13, 15 e 18 anni. I test valutavano le competenze in Italiano, Matematica e Scienze e utilizzavano domande a scelta multipla e, in alcuni anni, domande a risposta aperta, preparate da un gruppo di insegnanti, professori universitari e ricercatori INVALSI. La gestione delle prove era interna alla scuola (eccetto nel 2007). Non è possibile effettuare una comparazione tra i risultati degli alunni nel tempo o per livelli di classe
12. Si tratta della Carta dei Servizi Scolastici (introdotta tramite il DPCM del 7 giugno 1995) e il Regolamento sull'Autonomia della Scuola (DPR 275/1999).
13. Barbieri et al (2007) fa notare che differenze del livello di qualifica iniziale a seconda dei gradi di scuola non comportano necessariamente una differenza di qualità, perché se i percorsi formativi degli insegnanti di scuola primaria sono più brevi, essi tendono a essere molto più specializzati e vengono intrapresi più precocemente, a conferma di una forte motivazione nella scelta della professione. Gli insegnanti di scuola secondaria, tuttavia, scelgono in genere l'insegnamento dopo la laurea, più per un costo-opportunità molto basso che per vocazione professionale
14. Esistono tre tipi di contratti a tempo determinato in Italia: quelli che coprono l'intero calendario scolastico; quelli che coprono l'anno scolastico (senza pagamento dei mesi estivi) e quelli che variano da 15 giorni a un anno scolastico. I primi due sono stipulati dallo Stato per le supplenze per malattia e per colmare il divario tra posti di ruolo e posti di insegnamento effettivi. Tale divario deriva dai vincoli sulle finanze pubbliche che impediscono al Ministero della Pubblica Istruzione di coprire tutti i posti con insegnanti con contratti a tempo indeterminato
15. Nonostante l'insufficienza di dati comparativi, l'opinione generale è che gli insegnanti hanno subito una perdita di prestigio e sono sempre più screditati dalla società. Si tratta tuttavia di un fenomeno comune a molti Paesi OCSE e non circoscritto all'Italia. Per quanto riguarda le caratteristiche dell'ambiente di lavoro, i dati PISA del 2003 indicano che l'ambiente delle scuole italiane è meno gratificante e obiettivamente meno facile (in termini di alunni) che negli altri Paesi OCSE, e ciò comporterebbe un minore "valore di consumo" per gli insegnanti italiani rispetto agli altri Paesi OCSE
16. Nel 1999, sono state create le Scuole di Specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria (SSIS) per sostituire le procedure di assunzione mediante concorso con un percorso più adeguato per il passaggio dall'istruzione terziaria alla professione. La formazione include il tirocinio nelle scuole e la specializzazione teorica nella corrispondente disciplina. Il titolo ottenuto in queste scuole permette ai partecipanti di qualificarsi per i concorsi (senza previa selezione), al fine di integrare le graduatorie nazionali per disciplina ed essere nominati per supplenze temporanee di insegnamento. La recente Legge 2008/133 ha sospeso l'accesso a tali scuole per l'anno 2008/09, senza dare informazioni sulle future procedure di reclutamento
17. Vedi OECD (2004), Tabella 5.1
18. Tranne la rara eccezione di lamentele nei loro confronti. Ma anche in questi casi, la loro valutazione può essere affidata al dirigente scolastico e non ad una commissione esterna. Gli insegnanti godono di un'ampia autonomia didattica e sono liberi di scegliere i contenuti delle materie facoltative, i metodi di insegnamento e i libri di testo. Hanno la libertà di decidere i criteri di valutazione interna degli alunni ed anche, alla fine della scuola secondaria inferiore, di preparare e condurre gli esami. Molti insegnanti europei hanno poca o nessuna autonomia nella valutazione e negli esami degli alunni (Eurydice, 2008).

19. L'analisi empirica condotta nell'Allegato 4.A1, che utilizza indicatori simili a quelli di "Barbieri et al. (2007)" in anni più recenti, corrobora le conclusioni secondo le quali l'elevata mobilità degli insegnanti e l'insoddisfazione dell'ambiente di lavoro hanno effetti nefasti sul rendimento degli alunni
20. Nel 2003, i sindacati degli insegnanti del Regno Unito hanno firmato un accordo con gli enti locali e il governo centrale per innalzare gli standard d'insegnamento. È stato riconosciuto nell'accordo che la pressione esercitata sulle scuole per elevare gli standard aumentava il carico di lavoro degli insegnanti con effetti perversi sull'assunzione, sul mantenimento degli insegnanti e sul loro morale. I docenti sono stati esonerati da alcune mansioni amministrative ed è stato loro concesso più tempo per programmare, preparare le lezioni e valutare gli alunni
21. Vedi OECD (2008e), Høj et al. (2006), e il rapporto sullo studio di casi nel progetto di Economia Politica della Riforma Strutturale: ECO/CPE/WP1(2008)18 e (per l'Italia) ECO/EDR/PE(2008)2
22. Vedi OECD (2008g, 2008h, 2008i)
23. Tra il 2005 e il 2008 i tassi di abbandono scolastico sono scesi dal 33,1% al 28,9% in Campania, dal 23,7% al 16% in Basilicata, dal 32,8% al 27,9% in Puglia, dal 43,3% al 31,1% in Sardegna e dal 34,8% al 30,9% in Sicilia.

Bibliografia

- Barbieri G., Cipollone P. and P. Sestito (2007) "Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 66, No. 3, pp. 335-373.
- Bishop J.H. and L. Wößmann (2004), "Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production", *Education Economics* 12, pp. 17-38.
- Bishop J.H. (1997), "The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievements", *American Economic Review*, 87 (2), pp. 260-264.
- Boarini R., Oliveira Martins J., Strauss H., De la Maisonnette C. and G. Nicoletti (2008) "Investment in Tertiary Education: Main Determinants and Implications for Policy", *CESifo Economic Studies*, Vol. 54: 277-312.
- Boarini R. and H. Strauss (2007), "The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers* No. 591.
- Brandolini A., Cannari L, D'Alessio G. and I. Faiella (2004), "Household Wealth Distribution in Italy in the 1990s", *Banca d'Italia Temi di Discussione* No. 530.
- Bratti M., Checchi D. and G. De Blasio (2008), "Does the expansion of higher education increase the equality of educational opportunities? Evidence from Italy", *Banca d'Italia Temi di Discussione* No. 679.
- Bratti M., Checchi D. and A. Filippin (2007), "Da dove vengono le competenze degli studenti italiani", Edizioni Il Mulino, Bologna.
- Cardoso A. R. and D. Verner (2006), "School drop-out and push-out factors in Brazil: the role of early parenthood, child labour and poverty", *IZA Discussion Paper* No. 2515.
- Carneiro P. and J.J. Heckman (2002), "The evidence on credit constraints in post-secondary schooling", *NBER Working Paper* No. 90955.
- Cavalli A. (2008), "Consigli per vincere la depressione", *Il Mulino*, 2/2008, pp. 250-258.
- Cavalli A. (2000), *Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Edizioni Il Mulino, Bologna.
- Checchi D., Ichino A. and A. Rustichini (1999), "More equal but less mobile? Educational financing and intergenerational mobility in Italy and in the US", *Journal of Public Economics*, No. 74, pp. 351-393.
- Colonna F. (2007) "Labour market and Schooling Choice: Italy versus US", paper presented at XXII Annual Conference of the European Society for Population Economics, London.
- Corak, M. (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-country Comparison of Generational Earnings Mobility", *IZA Discussion Paper* No. 1993.
- D'Addio A. (2007), "Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations?," *OECD Social Employment and Migration Working Papers* 52.
- Eckstein Z. and K.I. Wolpin (1999), "Why youth drop out of high school: the impact of preferences, opportunities and abilities", *Econometrica*, Vol. 67, No. 6, pp. 1295-1339.

- Eurydice (2008), "Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe", http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/094EN.pdf.
- Ferratini P. (2008), "Tante riforme, nessuna Riforma", *Il Mulino*, 2/2008, pp. 267-275.
- Fuchs T. and L. Wößmann (2007), "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA Data", *Empirical Economics*, Vol. 32 (2-3), 433-464.
- Giavazzi F. (2008), "Scuola, il tabu dei concorsi", *Il Corriere della Sera*, 15 June 2008.
- Giordano R., Tommasino P. and M. Casiraghi (2008), "Behind public sector efficiency: the role of culture and the institutions", Paper presented at the "The quality of public finance and economic growth" Workshop, Brussels.
- Gonand F., Joumard I. and R. Price (2007), "Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper No. 543*.
- Gufstafsson J. E. (2003), "What do we know about effects of school resources on educational results?", *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 77-110.
- Guichard S. (2005), "The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All", *OECD Economics Department Working Papers No. 447*.
- Hanushek E.A., Lavy V. and K. Hitomi (2006) "Do students care about students quality? Determinants of dropout behavior in developing countries"? *NBER Working paper No. 12737*.
- Hanushek E.A. and E.M. Raymond (2004), "The Effect of School Accountability Systems on the Level and the Distribution of Student Achievement", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3(5), pp. 1134-1155.
- Hanushek E. A., Kain J.F. and S.G. Rivking (1999), "Do higher salaries buy better teachers?", *NBER Working Paper No. W7082*.
- Hanushek E.A. (1993) "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *Economic Journal* 113 (485), pp. F64-F98.
- Hanushek E.A. (1978) "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions", *Journal of Human Resources*, Vol. 14 (3), pp. 351-388.
- Høj J., Galasso V., Nicoletti G. and T. Dang (2006), "An Empirical Investigation of Political Economy Factors Behind Structural Reforms in OECD countries", in *OECD Economic Studies*, No. 42, 2006/1, pp. 87-136.
- Hoxby C. and A. Leigh (2004), "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in United States", *American Economic Review*, Vol. 94 No. 2, 236-240.
- INVALSI (2008), "La prova nazionale al termine del primo ciclo. Aspetti operativi e prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti", http://www.invalsi.it/areadati/SNV/07-08/Rapporto_finale.pdf.
- INVALSI (2009), "La valutazione dei dirigenti scolastici", http://www.invalsi.it/download/Rapporto_IParte.pdf
- La scuola in cifre, 2007, Ministero della Pubblica Istruzione
- Lamberti A. (2008), "Le determinanti della spesa pubblica per l'istruzione in Italia: 1996-2005", www.unipv.it/websiep/2008/2008204.ppt.
- Leonardi M. (2007), "Do parents' risk aversion and wealth explain secondary school choice?", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 66, No. 3 pp. 177-206.
- Madama I. and F. Maino (2007), "Governance scolastica e differenziazione regionale della scuola secondaria italiana", Chapter 7 in *Da dove vengono le competenze degli studenti italiani*, Edizioni Il Mulino, Bologna.
- Ministero della Pubblica Istruzione, *Quaderno Bianco Sulla Scuola 2007*, (parte del Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca, www.miur.it) http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno_bianco.pdf.
- Montanaro P., (2008), "I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali ed internazionali", *Questioni di Economia e Finanza No. 18*, Banca d'Italia.
- OECD 2004, "Teachers Matter", Paris.
- OECD 2008a, *Education at a glance*, OECD Paris.
- OECD 2008b, *Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools*, OECD Paris.
- OECD 2008c, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, OECD Paris.

- OECD 2008d, Economic Survey of Norway, OECD Paris.
- OECD 2008e, Assessing the Challenges of Policy Implementation in Education, EDU/EDPC(2008)30.
- OECD 2008f, How do OECD countries take stock of Progress and Performance in Education systems?, EDU/EPC(2008)33.
- OECD 2008g, Jobs for Youth, Netherlands, OECD Paris.
- OECD 2008h, Jobs for Youth, United Kingdom, OECD Paris.
- OECD 2008i, Jobs for Youth, Spain, OECD Paris.
- OECD 2008j, Growing unequally, OECD Paris.
- OECD 2008k, Improving School Leadership, OECD Paris.
- O'Higgins N., D'Amato M., Caroleo F. E. and A. Barone (2007), "Gone for good? Determinants of schools dropout in southern Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 66, pp. 207-246.
- Oreopoulos P. (2007), "Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp. 2213-2229.
- Paletta A. (2007), "Prime riflessioni sugli aspetti organizzativi della scuola italiana", *Ricerca INVALSI*, disponibile in: <http://www.invalsi.it/invalsi/download.php?page=Convegno07>.
- Piketty T. and M. Valdenaire (2004), "L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français :Estimations a partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995", Paris, Ministère de l'Education Nationale, *Les Dossiers* No. 173.
- PIRLS (2007), "PIRLS 2006 International Report: IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries", TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- PISA 2006a, Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 1: Analysis, OECD Paris.
- PISA 2006b, Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 2: Data, OECD Paris.
- Pozzoli D., "High School and Labour Market outcomes: Italian Graduates", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 66, No. 3, pp. 247-293.
- Quaderno Bianco sulla scuola 2007, Ministero delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione, http://62.77.63.181/ISN_Istruzionesicilia_it/Upload/c8db0f85-d67b-44ac-9776-baedd549c438.pdf
- Quintini G. and S. Martin (2006), "Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market of OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 39.
- Revisione della Spesa Pubblica (La), Rapporto 2008, Commissione Tecnica della Finanza pubblica.
- Sutherland D., Price R., Joumard I. and C. Nicq (2007), "Performance Indicators for Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper* No. 546.
- TIMMS (2008), "TIMSS 2007 International Science Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades", TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- Todd P.I. and Wolpin K. I. (2003), "On the Specification and Estimation of Education Production Function", *The Economic Journal*, 113, F3-F33.
- Yeh S. S. (2007), "The Cost-Effectiveness of Five Policies for Improving Student Achievement", *American Journal of Evaluation*, Vol. 28, No. 4, pp. 416-436..
- Wößmann L. (2003), "Schooling, Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, No. 2, pp. 117-170.
- Wößmann L. (2005), "The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMMS, TIMMS-Repeat and PISA", *Education Economics*, 13, No. 2, pp. 143-169.
- Wößmann L., Lüdemann E., Schütz G. and M.R. West (2007a) "School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, *OECD Education Working Paper* No. 13.
- Wößmann L., Schütz G. and M.R. West (2007b) "School Accountability, Autonomy, Choice and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, *OECD Education Working Paper* No. 14.

ALLEGATO 4.A1

Le determinanti dei punteggi PISA: prospettiva transnazionale e studio dei fattori di disparità tra le regioni italiane¹

1. Analisi empirica del rendimento scolastico: contesto metodologico e conclusioni emerse dagli studi condotti

Le pubblicazioni sulle determinanti del rendimento scolastico, sempre più numerose negli ultimi anni, mettono in particolare risalto l'analisi dei dati internazionali. Uno degli approcci più diffusi consiste nella stima di una funzione di produzione dell'istruzione (Hanushek, 1978; Todd e Wolpin, 2003; Wößmann, 2003; Wößmann et al. 2007a, PISA 2006), in cui il rendimento scolastico è misurato mediante i risultati dei test e i fattori di produzione sono rappresentati da un'ampia gamma di possibili determinanti dei risultati degli studenti, comprese le variabili attinenti alle politiche per l'istruzione. Il presente capitolo segue da vicino quest'approccio e in particolare Wößmann et al. (2007a) e Bratti et al. (2007) per la strategia empirica.

Come nello studio OCSE (2008d), è possibile distinguere, nella stima dell'impatto delle diverse determinanti dei risultati scolastici, tra fattori direttamente influenzati dalle politiche educative e quelli che non lo sono. Le variabili del contesto demografico e socioeconomico, meno influenzate da fattori inerenti alla scuola e al sistema d'istruzione, sono state selezionate in base a precedenti studi empirici (vedi PISA, 2006). Controllando per delle variabili di contesto, è possibile esaminare gli effetti netti delle variabili legate alla scuola e al sistema. Le variabili di contesto utilizzate nella presente analisi sono le seguenti:

- A livello di studente: l'indice PISA dello status economico, sociale e culturale (ESCS); sesso; lingua parlata a casa; condizione di immigrato.
- A livello di scuola: l'indice medio PISA a livello di scuola dello status economico, sociale e culturale della scuola; dimensioni della scuola; ubicazione della scuola.
- A livello di sistema scolastico: effetti fissi Paese (country fixed effects).

Seguendo una specificazione molto simile a Wößmann et al. (2007a) e PISA 2006, sono state testate le seguenti principali variabili inerenti alle politiche educative:

- Risorse scolastiche: rapporto studente per insegnante; ore di apprendimento in scienze; qualità delle risorse scolastiche.
- Responsabilità: informazioni fornite dalle scuole ai genitori sui risultati degli alunni (comparati a livello di scuola); comunicazione ufficiale e pubblica dei risultati scolastici da parte delle scuole.

- Autonomia: autonomia nelle decisioni riguardanti il bilancio, il personale e i contenuti curricolari.
- Interazione tra responsabilità e autonomia.
- Altre variabili delle politiche scolastiche: abilità di gruppo; selettività nell'ammissione.

2. Analisi econometrica dei punteggi PISA 2006: strategia di analisi empirica a livello transnazionale e nazionale

L'analisi è stata condotta in due fasi. Nella prima fase vengono identificate le migliori pratiche mediante una regressione dei punteggi PISA su diverse determinanti politiche e non politiche del rendimento scolastico. In questa fase, il campione italiano è stato considerato isolatamente in modo da poter verificare l'esistenza di differenze significative tra i diversi fattori del rendimento scolastico rispetto all'intera area OCSE.

L'Italia mostra notevoli variazioni territoriali del rendimento scolastico. La questione fondamentale è se questo fenomeno è correlato a fattori esogeni o alle caratteristiche del sistema scolastico. Per cominciare, il contesto concettuale di riferimento è simile a quello considerato nella sezione precedente. In questo caso, l'analisi pone l'accento sulle regioni italiane, e quindi l'esercizio empirico è condotto solo sul campione italiano che permette un livello di analisi più disaggregato.² Secondo Bratti *et al.*, (2007), l'analisi introduce un effetto fisso a livello macroregionale (Nord rispetto al Centro-Sud³) al fine di controllare per svariati e possibili effetti contestuali (risultati non illustrati nella tabella). In un secondo tempo, l'effetto fisso è integrato da precise variabili "proxy" per gli effetti contestuali a livello provinciale, come il mercato del lavoro, il tasso di criminalità, il numero di immigrati e il tipo di scuola.⁴ Questa regressione è stata stimata separatamente per il Nord e il Sud al fine di valutare le eventuali differenze nei fattori determinanti del rendimento scolastico tra queste due macroaree.

3. Descrizione dei dati

Il campione iniziale è composto da 246.562 studenti per l'area OCSE e da 21.773 studenti per l'Italia, anche se la dimensione del campione si riduce ogni qualvolta si introducano nell'analisi variabili indipendenti con valori mancanti. Al fine di controllare per i fattori ambientali e territoriali correlati con i risultati degli studenti, le informazioni dell'indagine PISA 2006, sono raggruppate con le variabili a livello di scuola e di provincia provenienti da altre fonti statistiche.

I questionari PISA 2006 sugli studenti e le scuole costituiscono le principali fonti per i dati. Per il trattamento dei valori mancanti e per la definizione delle variabili a livello individuale e a livello di scuola sono state seguite le linee guida dello studio PISA 2006. Per ulteriori chiarimenti, si rimanda il lettore all'Allegato A.8 dello studio PISA 2006. I dati mancanti (sotto il 5% per la maggior parte delle variabili) sono stati trattati mediante imputazione di valori plausibili. La Francia non è inclusa nel campione OCSE per mancanza di informazioni disponibili a livello di scuola.

I dati a livello di scuola sulla mobilità e le caratteristiche degli insegnanti sono stati forniti dal Ministero della Pubblica Istruzione e dall'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI). Tali dati riguardano unicamente le scuole dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione e pertanto gli istituti professionali dipendenti dagli enti locali, i curricula sperimentali e le scuole delle province autonome di Trento e Bolzano ne risultano esclusi. I tre indici riguardanti il ricambio degli insegnanti, le loro preferenze in materia di trasferimento da o verso una scuola, si riferiscono all'anno 2006, mentre i dati

sul sesso e sulla condizione di ruolo si riferiscono all'anno 2007-2008. Non è stata utilizzata nessuna imputazione di dati mancanti.

Le variabili utili a controllare per gli effetti a livello provinciale, sono state fornite dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). La percentuale di immigrati residenti si riferisce al 2006, mentre i tassi di criminalità, di occupazione e disoccupazione si riferiscono al 2005. Non è stata utilizzata nessuna imputazione di dati mancanti. Ulteriori informazioni sulla definizione delle variabili e sulle statistiche descrittive sono riportate nella Tabella 4.A1.1.

Tabella 4.A1.1. **Statistiche descrittive della variabili utilizzate nel modello empirico**

| Variabile | OCSE (n = 246562) | | Italia (n = 21597) | | Italia: nord (n = 13320) | | Italia: centro-sud (n = 8277) | |
|--|-------------------|--------|--------------------|-------|--------------------------|-------|-------------------------------|-------|
| | Media | sd* | media | sd | media | sd | media | sd |
| Pv1scie | 496.79 | 99.65 | 488.19 | 95.42 | 511.20 | 93.16 | 451.15 | 86.99 |
| Background socioeconomico della famiglia | -0.05 | 1.03 | -0.07 | 0.95 | -0.01 | 0.93 | -0.18 | 0.99 |
| Background socioeconomico della famiglia (al quadrato) | 1.05 | 1.52 | 0.92 | 1.16 | 0.86 | 1.13 | 1.00 | 1.21 |
| Sesso femminile | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.50 |
| Nativo | 0.90 | 0.30 | 0.94 | 0.24 | 0.93 | 0.26 | 0.96 | 0.20 |
| Parla la lingua del Paese a casa | 0.92 | 0.27 | 0.85 | 0.36 | 0.85 | 0.35 | 0.84 | 0.37 |
| Scuola ubicata in zona rurale ¹ | 0.33 | 0.47 | 0.25 | 0.43 | 0.24 | 0.42 | 0.28 | 0.45 |
| Scuola ubicata in zona urbana ¹ | 0.34 | 0.47 | 0.25 | 0.43 | 0.28 | 0.45 | 0.20 | 0.40 |
| Dimensioni della scuola | 7.64 | 5.46 | 6.69 | 4.12 | 6.14 | 4.07 | 7.56 | 4.04 |
| Dimensioni della scuola (al quadrato) | 88.19 | 199.46 | 61.66 | 75.14 | 54.29 | 72.26 | 73.52 | 78.11 |
| Background socioeconomico della famiglia, a livello di scuola | -0.05 | 0.65 | -0.07 | 0.51 | -0.01 | 0.50 | -0.18 | 0.50 |
| Scuola con abilità di gruppo in tutte le materie | 0.15 | 0.36 | 0.20 | 0.40 | 0.15 | 0.35 | 0.27 | 0.45 |
| Scuola con scarsa selettività scolastica ² | 0.40 | 0.49 | 0.47 | 0.50 | 0.45 | 0.50 | 0.50 | 0.50 |
| Scuola con elevata selettività scolastica ³ | 0.17 | 0.37 | 0.05 | 0.22 | 0.04 | 0.19 | 0.06 | 0.25 |
| Rapporto studente per insegnante | 14.85 | 7.66 | 8.78 | 2.59 | 8.57 | 2.54 | 9.12 | 2.63 |
| Indice della qualità delle risorse scolastiche di un istituto | -0.02 | 1.04 | 0.22 | 0.97 | 0.35 | 0.93 | 0.01 | 0.99 |
| Media dello ore di apprendimento in scienze a livello di scuola | 10.84 | 2.13 | 10.97 | 2.15 | 10.97 | 2.31 | 10.99 | 1.87 |
| La scuola informa i genitori sui risultati dei loro figli rispetto agli studenti della stessa scuola | 0.54 | 0.50 | 0.18 | 0.39 | 0.17 | 0.38 | 0.20 | 0.40 |
| La scuola rende pubblicamente noti i risultati | 0.36 | 0.48 | 0.32 | 0.47 | 0.38 | 0.48 | 0.24 | 0.42 |
| Autonomia della scuola nelle decisioni riguardanti il personale | -0.12 | 1.01 | -0.89 | 0.61 | -0.82 | 0.70 | -1.01 | 0.39 |
| Autonomia della scuola nelle decisioni riguardanti il bilancio | 0.13 | 0.90 | -0.43 | 0.71 | -0.46 | 0.73 | -0.39 | 0.66 |
| Autonomia della scuola nelle decisioni riguardanti i contenuti scolastici | 0.03 | 0.92 | 0.37 | 0.65 | 0.28 | 0.63 | 0.50 | 0.66 |
| Istituti magistrali, Istituti d'arte ⁴ | | | 0.09 | 0.29 | 0.08 | 0.27 | 0.12 | 0.32 |
| Istituti tecnici ⁵ | | | 0.32 | 0.47 | 0.32 | 0.47 | 0.33 | 0.47 |
| Istituti professionali ⁶ | | | 0.17 | 0.37 | 0.15 | 0.36 | 0.19 | 0.40 |
| Altri istituti ⁷ | | | 0.09 | 0.29 | 0.14 | 0.35 | 0.00 | 0.07 |
| Percentuale di immigrati residenti, a livello provinciale | | | 4.29 | 2.43 | 5.89 | 1.31 | 1.71 | 1.38 |
| Tasso di criminalità, a livello provinciale ⁸ | | | 4.20 | 1.79 | 4.50 | 1.92 | 3.71 | 1.42 |
| Tasso di occupazione, a livello provinciale | | | 58.66 | 9.27 | 65.18 | 2.74 | 48.13 | 5.74 |
| Tasso di disoccupazione, a livello provinciale | | | 7.61 | 4.96 | 4.10 | 1.06 | 13.28 | 3.23 |
| Tasso di ricambio degli insegnanti, a livello di scuola ⁹ | | | 0.43 | 0.21 | 0.43 | 0.21 | 0.43 | 0.22 |
| Insegnanti che desiderano essere trasferiti in una determinata scuola, a livello di singolo istituto ¹⁰ | | | 0.02 | 0.04 | 0.02 | 0.04 | 0.02 | 0.04 |
| Insegnanti che lasciano una scuola, a livello di singolo istituto ¹¹ | | | -0.14 | 0.12 | -0.12 | 0.12 | -0.15 | 0.13 |
| Insegnanti di ruolo, a livello di singolo istituto ¹² | | | 80.76 | 3.43 | 79.27 | 2.91 | 82.46 | 3.17 |
| Insegnanti donne, a livello di singolo istituto ¹² | | | 61.07 | 3.55 | 62.13 | 3.70 | 59.86 | 2.94 |

D variabili-dummy.

1. Categorie omesse: scuole ubicate in zona urbana (tra i 15.000 e i 100.000 abitanti).

2. Istituti che non tengono conto per l'ammissione del curriculum scolastico dello studente e dei pareri delle scuole precedenti.

3. Istituti in cui il curriculum scolastico dello studente e i pareri delle scuole precedenti costituiscono dei prerequisiti per l'ammissione.

4. Istituto d'arte, Scuola magistrale (categorie omesse: liceo artistico, liceo classico, liceo scientifico)

5. Istituto tecnico (categorie omesse: liceo artistico, liceo classico, liceo scientifico)

6. Istituto professionale (categorie omesse: liceo artistico, liceo classico, liceo scientifico)

7. Altri indirizzi di scuola secondaria superiore (categorie omesse: liceo artistico, liceo classico, liceo scientifico)

8. Numero di reati penali per 100 abitanti.

9. Numero totale degli insegnanti che si trasferiscono nella/dalla scuola, sulla media del numero totale degli insegnanti calcolata su due anni consecutivi.

10. Numero di insegnanti che desiderano essere trasferiti nella scuola meno il numero di insegnanti che desiderano essere trasferiti dalla scuola.

11. Quota di insegnanti di ruolo che hanno presentato richiesta di essere trasferiti.

12. Pari alla quota sul numero totale degli insegnanti nella scuola.

* sd: standard deviation= deviazione standard

4. Principali risultati delle regressioni transnazionali

Così come negli studi precedenti, il background familiare ha un peso decisivo sul rendimento scolastico. La sua influenza può essere diretta, a livello di studente, e indiretta mediante “l’effetto dei pari” in presenza di segregazione sociale a livello di istituto scolastico (Tabella 4.A1.2). L’effetto del background familiare è anche legato all’impatto delle origini etniche (paese di nascita e lingua parlata a casa). Queste osservazioni valgono sia per l’Italia che per gli altri Paesi OCSE, anche se esiste una differenza significativa connessa alla relativa importanza dell’effetto diretto e indiretto del background e alla maggiore segregazione sociale esistente in Italia a livello di scuola. In genere, nell’area OCSE, le scuole ubicate in zone urbane registrano sistematicamente i peggiori risultati, mentre in Italia i risultati più scadenti si osservano nelle scuole ubicate in zone rurali.

Tabella 4.A1.2. **Le determinanti dei risultati scolastici, analisi transnazionale e nazionale**

| | Fase 1 | | Fase 2 | | |
|---|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Area OCSE | Italia | Italia | Nord | Centro e Sud |
| Background socio-economico della famiglia | 20.079 [0.000]*** | 6.39 [0.001]*** | 5.889 [0.000]*** | 6.030 [0.000]*** | 5.686 [0.000]*** |
| Background socio-economico della famiglia (al quadrato) | 4.171 [0.000]*** | -2.589 [0.184] | -1.411 [0.035]** | -1.786 [0.034]** | -1.342 [0.113] |
| Sesso femminile | -4.815 [0.000]*** | -10.487 [0.001]*** | -13.059 [0.000]*** | -11.122 [0.000]*** | -13.914 [0.000]*** |
| Nativo | 21.629 [0.000]*** | 29.743 [0.007]*** | 32.633 [0.000]*** | 43.069 [0.000]*** | 21.404 [0.001]*** |
| Parlare la lingua nazionale a casa | 25.599 [0.000]*** | 33.367 [0.000]*** | 27.097 [0.000]*** | 26.497 [0.000]*** | 26.713 [0.000]*** |
| Scuola ubicata in una zona rurale | 3.768 [0.000]*** | -13.814 [0.010]** | -6.717 [0.074]* | 11.098 [0.020]** | -13.784 [0.005]*** |
| Scuola ubicata in una città | -9.44 [0.000]*** | -2.736 [0.594] | -3.539 [0.334] | -3.055 [0.528] | 2.878 [0.555] |
| Dimensioni della scuola | 0.686 [0.000]*** | -0.567 [0.700] | 2.817 [0.034]** | 3.612 [0.006]*** | 2.416 [0.195] |
| Dimensioni della scuola (al quadrato) | -0.002 [0.464] | -0.002 [0.975] | -0.090 [0.181] | -0.114 [0.060]* | -0.089 [0.333] |
| Background socio-economico della famiglia, a livello di scuola | 41.444 [0.000]*** | 60.044 [0.000]*** | 13.626 [0.011]** | 27.863 [0.000]*** | 6.110 [0.417] |
| Scuola con abilità di gruppo in tutte le materie | -0.443 [0.742] | -5.335 [0.180] | 3.848 [0.279] | 2.626 [0.618] | 5.767 [0.217] |
| Scuola con bassa selettività scolastica | 1.034 [0.339] | -2.194 [0.469] | 6.629 [0.020]** | 2.706 [0.406] | 7.792 [0.031]** |
| Scuola con alta selettività scolastica | 15.705 [0.000]*** | 2.295 [0.776] | 12.574 [0.126] | 17.630 [0.013]** | 9.575 [0.309] |
| Rapporto studenti per insegnante | 0.115 [0.242] | 3.158 [0.000]*** | 1.566 [0.094]* | 1.338 [0.235] | 2.157 [0.085]* |
| Indice di qualità delle risorse scolastiche | 1.112 [0.009]*** | 1.903 [0.177] | 1.218 [0.508] | 2.344 [0.279] | 0.685 [0.755] |
| Media delle ore di apprendimento in scienze | 9.572 [0.000]*** | 8.778 [0.000]*** | 6.079 [0.000]*** | 6.709 [0.000]*** | 5.493 [0.000]*** |
| Scuola che informa i genitori sul rendimento dei loro figli in relazione agli altri studenti della scuola | 1.904 [0.024]** | -5.332 [0.594] | -2.116 [0.863] | -6.412 [0.653] | -10.514 [0.436] |
| Scuola che rende pubblicamente noti i risultati | 5.173 [0.000]*** | 25.757 [0.000]*** | 6.518 [0.476] | 7.840 [0.421] | 1.878 [0.935] |
| Autonomia della scuola nelle decisioni riguardanti il personale | -3.864 [0.001]*** | -9.945 [0.002]*** | -9.072 [0.020]** | -12.208 [0.001]*** | -2.168 [0.783] |

Tabella 4.A1.2. **Le determinanti dei risultati scolastici, analisi transnazionale e nazionale (segue)**

| | Fase 1 | | Fase 2 | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Area OCSE | Italia | Italia | Nord | Centro e Sud |
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni che riguardano il personale | -0.586 [0.638] | 1.544 [0.845] | -1.625 [0.883] | -19.825 [0.162] | -2.603 [0.832] |
| Scuola che rende noti i risultati e con autonomia nelle decisioni che riguardano il personale | 1.395 [0.174] | 19.751 [0.000]*** | 13.152 [0.094]* | 12.080 [0.164] | 18.613 [0.392] |
| Scuola con autonomia nelle decisioni di bilancio | 1.744 [0.012]** | 0.81 [0.742] | -1.136 [0.660] | -1.744 [0.693] | 2.211 [0.469] |
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni di bilancio | -2.281 [0.009]*** | -7.92 [0.277] | -3.102 [0.674] | 9.089 [0.419] | -7.630 [0.399] |
| Scuola che rende noti i risultati e con autonomia nelle decisioni di bilancio | 0.471 [0.597] | -16.963 [0.001]*** | -8.747 [0.055]* | -8.028 [0.246] | -12.495 [0.106] |
| Scuola con autonomia nelle decisioni sui contenuti scolastici | 0.231 [0.810] | -3.621 [0.305] | -0.714 [0.801] | -1.655 [0.705] | -2.458 [0.499] |
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni che riguardano i contenuti scolastici | -1.063 [0.302] | -6.564 [0.274] | -4.358 [0.383] | 1.427 [0.870] | 0.347 [0.959] |
| Scuola che rende noti i risultati e con autonomia nelle decisioni sui contenuti scolastici | 0.429 [0.716] | -8.837 [0.062]* | 3.037 [0.597] | 5.022 [0.391] | 8.331 [0.423] |
| Percentuale di immigrati residenti, a livello provinciale | | | 1.220 [0.348] | -0.211 [0.874] | 2.947 [0.161] |
| Tasso di criminalità, a livello provinciale | | | -1.531 [0.030]** | -3.715 [0.000]*** | -1.735 [0.139] |
| Tasso di occupazione, a livello provinciale | | | -0.048 [0.953] | -4.480 [0.000]*** | 0.973 [0.387] |
| Tasso di disoccupazione, a livello provinciale | | | -4.384 [0.005]*** | -15.199 [0.000]*** | -2.182 [0.243] |
| Istituti magistrali, istituti d'arte | | | -37.635 [0.000]*** | -32.387 [0.000]*** | -42.026 [0.000]*** |
| Istituti tecnici | | | -44.037 [0.000]*** | -37.136 [0.000]*** | -49.050 [0.000]*** |
| istituti professionali | | | -74.696 [0.000]*** | -64.161 [0.000]*** | -78.561 [0.000]*** |
| Altre scuole | | | -65.099 [0.000]*** | -46.212 [0.000]*** | -70.034 [0.002]*** |
| Sud | | | -18.292 [0.007]*** | | |
| Effetti fissi a livello di Paese | yes | - | - | - | - |
| Costante | 273.395 [0.000]*** | 305.576 [0.000]*** | 415.611 [0.000]*** | 737.569 [0.000]*** | 344.075 [0.000]*** |
| Osservazioni | 246 562 | 21 773 | 21 567 | 13 320 | 8 247 |
| R2 | 0.352 | 0.345 | 0.421 | 0.398 | 0.378 |

BRRT-statistiche tra parentesi * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo all'1%

Contrariamente a quanto succede in Italia, nell'area OCSE le scuole di grandi dimensioni ottengono i migliori risultati. Tuttavia, in Italia, un numero più elevato di studenti per insegnante è associato ai migliori esiti. L'impatto delle ore di insegnamento in scienze sui punteggi PISA è altamente positivo, sia nel campione OCSE che nel campione italiano. Nell'intera area OCSE, la qualità delle risorse scolastiche (esistenza e idoneità del materiale scolastico, biblioteca e altri servizi) produce punteggi PISA più elevati, mentre non si osserva un effetto simile in Italia.

Le politiche di gestione della scuola hanno un impatto sugli esiti degli studenti, anche se in proporzione minore rispetto ad altri fattori individuali o inerenti alla scuola (come mostrato nella Figura 4.8). Gli studenti che frequentano scuole molto selettive registrano i

migliori risultati, probabilmente perché sono più capaci, o perché tali scuole attraggono i migliori insegnanti, o per entrambi i motivi. In Italia le politiche di ammissione non hanno nessuna incidenza sul rendimento scolastico, non solo a causa della bassa varianza in tale variabile (poche sono le scuole che effettuano una selezione d'ingresso), ma anche per l'incapacità delle scuole selettive di produrre risultati migliori.

Nell'area OCSE, le politiche di responsabilità (come riferito dalle scuole) influenzano il rendimento scolastico. È stato osservato, ad esempio, che le scuole che rendono pubblicamente noti gli esiti degli esami finali e delle prove di valutazione e ne informano i genitori, sono quelle in cui gli alunni ottengono i migliori punteggi PISA. In Italia solo il primo tipo di responsabilità ha un impatto positivo sui risultati degli studenti, con maggiore evidenza rispetto all'intera area OCSE, in particolare quando la responsabilità è associata all'autonomia nella gestione del personale.⁵

Il ruolo dell'autonomia è molto più ambiguo. Per l'intera area OCSE, le scuole che godono di autonomia nella gestione del personale registrano in genere risultati peggiori, mentre quelle che godono di autonomia di bilancio producono risultati leggermente migliori. Lo stesso accade in Italia, dove gli alunni delle scuole con autonomia nella gestione del personale registrano risultati più scadenti, a meno che non si tratti di scuole che rendono pubblicamente noti i risultati. Due sono i fattori che potrebbero spiegare questo fenomeno: in primo luogo, l'autonomia di gestione del personale nelle scuole pubbliche è limitata agli insegnanti che non sono di ruolo (non assunti mediante procedure di selezione, come discusso nel capitolo); in secondo luogo, in Italia solo le scuole private hanno piena autonomia nelle decisioni riguardanti l'assunzione e il licenziamento degli insegnanti, anche se con risultati scadenti. Gli effetti delle altre forme di autonomia sono o negativi o irrilevanti. Ulteriori stime (non riportate in questa sede, ma che saranno disponibili in un documento di lavoro) hanno introdotto un termine di interazione tra autonomia e responsabilità. I risultati concordano con i valori di riferimento illustrati nella Tabella 4.A1.1, e indicano inoltre che le politiche di autonomia e di responsabilità sono complementari ed entrambe necessarie per evitare che un uso incontrollato dell'autonomia non si traduca in cattivi esiti scolastici.

5. Principali esiti della regressione solo per l'Italia

Le differenze tra i programmi di scuola secondaria superiore dei Paesi OCSE rendono non appropriato valutare l'impatto del tipo di scuola mediante una analisi transnazionale. Tuttavia, è possibile valutare, per il campione italiano, l'impatto degli istituti di istruzione e di formazione professionale rispetto ai licei. Come illustrato nella Tabella 4.A1.2 (colonne fase 2), gli studenti degli istituti di istruzione e formazione professionale (di vari orientamenti) registrano risultati molto più scadenti degli studenti di liceo (variabile di riferimento nella specificazione). L'effetto è ampio: la differenza nei punteggi tra gli istituti professionali e i licei è di 75 punti, l'equivalente di circa due anni di scuola, la differenza tra i licei magistrali e i licei artistici e gli altri licei è di poco più della metà. Il tipo di scuola è di gran lunga la maggiore determinante dei punteggi PISA in tale specificazione: il suo impatto varia dal suo equivalente in background familiare al doppio. L'endogenità è un problema serio, e gli istituti professionali, considerati più facili, sembrano attrarre soprattutto gli studenti più deboli (Bratti *et al.*, 2007). In assenza di variabili strumentali idonee nel dataset PISA, il problema dell'endogenità non può essere trattato direttamente e pertanto tali ampi impatti stimati potrebbero non

riflettere il reale effetto di una qualità più scadente dell'istruzione negli istituti professionali.

Come previsto, un altro importante fattore di influenza dei risultati PISA è l'ubicazione geografica della scuola. Come indicato dalla principale analisi, gran parte della varianza è spiegata da variabili contestuali. Ancorquando queste ultime siano incluse nella regressione sul solo campione italiano, gli effetti fissi regionali risultano comunque significativi (Tabella 4.A1.2, terza colonna). I fattori contestuali possono essere legati con l'ambiente sociale, culturale ed economico o con le scuole stesse. Le variabili contestuali fungono da proxy per un primo gruppo di fattori contestuali, come in Bratti et al. (2007). Un secondo gruppo è rappresentato dagli indicatori PISA sulla responsabilità e sull'autonomia. Nell'analisi di robustezza, vengono inserite altre variabili che riflettono indirettamente le caratteristiche e le preferenze degli insegnanti (Tabella 4.A1.3; una ulteriore analisi è disponibile nel documento di lavoro OCSE che sarà pubblicato prossimamente).

La specificazione è anche realizzata separatamente su due macro-aree (il Nord e il Centro-Sud) al fine di avere una visione più ampia dell'effetto dei fattori contestuali e scolastici sui risultati degli studenti. Conformemente agli studi precedenti (Bratti et al., 2007), gli effetti contestuali spiegano parte della varianza del rendimento scolastico: un tasso di disoccupazione e di criminalità più alto è associato a punteggi PISA più bassi.

L'analisi per macro-area rivela una relativa omogeneità dei fattori determinanti del rendimento scolastico tra le regioni, con l'eccezione di alcuni fattori, quali il vantaggio di essere nativo, più influente nel Nord, e lo svantaggio di frequentare una scuola ubicata in area rurale, molto più influente nel Sud. Il primo fattore riflette un maggiore difficoltà d'integrazione degli immigrati nelle regioni del Nord (dove sono anche molto più numerosi), mentre il secondo indica che l'arretratezza culturale di alcune zone rurali nelle regioni del Sud rappresenta un ostacolo all'apprendimento.

Un'ulteriore eccezione è costituita dal ruolo diverso, tra una regione e l'altra, svolto dal background medio della scuola e dal tipo di scuola. Gli "effetti dei pari" hanno una forte incidenza nel Nord, ma sono quasi irrilevanti nel Centro-Sud. D'altra parte, frequentare un istituto di istruzione e formazione tecnica e professionale ha un'incidenza molto più negativa nel Sud rispetto al Nord. Nella misura in cui queste due variabili (tipo di scuola e background socioeconomico medio) sono correlate, si potrebbe dire che la segregazione sociale a livello di scuola si verifica in entrambe le aree del Paese, ma con modalità diverse (potrebbe essere legata alla reputazione della scuola mediante gli "effetti dei pari" nel Nord, al tipo di scuola nel Sud).

Per finire, e come illustrato dalla Figura 4.9, si osservano poche differenze regionali in Italia in termini di impatto della governance della scuola. In realtà, la divisione del campione in due macro-aree, ha permesso di rilevare che le politiche di governance della scuola incidono poco, se non affatto, sul rendimento scolastico. Questo è da ricercarsi non solo nella varianza bassa della "governance della scuola" in ogni regione quando si tiene conto delle altre variabili correlate con la governance (ad esempio, il tipo di scuola secondaria superiore), ma anche nella modalità di attuazione della responsabilità e dell'autonomia, poco incisiva sui risultati degli studenti.

Nell'analisi di robustezza si appura se altre caratteristiche delle scuole possano spiegare le disparità di rendimento tra gli studenti del Nord e del Sud. In assenza di una misura diretta della qualità dell'insegnamento, sono state prese in considerazione tre variabili che misurano l'ambiente di lavoro degli insegnanti e il loro desiderio di cambiare

Tabella 4.A1.3. **Analisi di robustezza della regressione a livello nazionale**

| | Controllo per il background medio socioeconomico, la mobilità degli insegnanti e il tipo di scuola | Controllo per il background medio della scuola | Controllo per la mobilità degli insegnanti | Controllo per il tipo di scuola | Controllo per il background medio socioeconomico e per la mobilità degli insegnanti | Controllo per il background medio socioeconomico e il tipo di scuola | Controllo per la mobilità degli insegnanti e il tipo di scuola |
|---|--|--|--|---------------------------------|---|--|--|
| Background socioeconomico della famiglia | 5.635*** [0.000] | 6.079*** [0.000] | 11.61*** [0.000] | 7.251*** [0.000] | 5.692*** [0.000] | 5.948*** [0.000] | 6.359*** [0.000] |
| Background socioeconomico della famiglia (al quadrato) | -1.620** [0.014] | -1.427** [0.031] | -1.760*** [0.008] | -1.400** [0.038] | -1.682*** [0.007] | -1.399** [0.035] | -1.632** [0.016] |
| Sesso femminile | -14.59*** [0.000] | -10.22*** [0.000] | -11.36*** [0.000] | -13.12*** [0.000] | -12.91*** [0.000] | -12.96*** [0.000] | -14.64*** [0.000] |
| Nativo | 30.36*** [0.000] | 33.59*** [0.000] | 31.97*** [0.000] | 31.88*** [0.000] | 32.29*** [0.000] | 32.05*** [0.000] | 30.13*** [0.000] |
| Parla la lingua del Paese a casa | 26.86*** [0.000] | 28.48*** [0.000] | 31.35*** [0.000] | 26.79*** [0.000] | 28.58*** [0.000] | 26.43*** [0.000] | 27.04*** [0.000] |
| Scuola ubicata in zona rurale | -8.185* [0.073] | -9.582* [0.068] | -5.635 [0.300] | -9.146** [0.019] | -8.144 [0.133] | -8.517** [0.029] | -7.951* [0.080] |
| Scuola ubicata in zona urbana | 0.00666 [0.999] | -8.339** [0.045] | -3.425 [0.474] | 0.144 [0.970] | -6.949 [0.125] | -1.965 [0.605] | 1.152 [0.780] |
| Dimensioni della scuola | 2.326* [0.088] | 2.181 [0.165] | 0.0672 [0.967] | 3.016** [0.024] | 1.283 [0.427] | 3.110** [0.021] | 2.251* [0.098] |
| Dimensioni della scuola (al quadrato) | -0.0698 [0.298] | -0.0772 [0.271] | 0.0114 [0.875] | -0.101 [0.128] | -0.0325 [0.647] | -0.103 [0.118] | -0.0673 [0.318] |
| Background socioeconomico della famiglia, a livello di scuola | 9.716 [0.101] | 50.55*** [0.000] | | | 47.10*** [0.000] | 13.79** [0.011] | |
| Scuola con abilità di gruppo in tutte le materie | 5.008 [0.136] | 1.697 [0.675] | 6.102 [0.134] | 3.041 [0.400] | 4.886 [0.198] | 2.942 [0.415] | 5.133 [0.129] |
| Scuola con scarsa selettività scolastica | 4.640 [0.123] | 6.261* [0.093] | 7.240* [0.071] | 6.519** [0.027] | 5.278 [0.144] | 6.162** [0.035] | 4.852 [0.115] |
| Scuola con elevata selettività scolastica | 10.10 [0.196] | 6.614 [0.489] | 8.687 [0.239] | 10.46 [0.157] | 8.434 [0.392] | 10.30 [0.197] | 10.25 [0.159] |
| Rapporto studente per insegnante | 1.819* [0.069] | 4.134*** [0.000] | 7.520*** [0.000] | 1.885* [0.052] | 4.161*** [0.000] | 1.576* [0.098] | 1.983* [0.051] |
| Indice della qualità delle risorse scolastiche | -0.00217 [0.999] | -0.569 [0.789] | -1.177 [0.571] | 1.236 [0.524] | -1.317 [0.520] | 0.864 [0.655] | 0.190 [0.918] |
| Media delle ore d'apprendimento in scienze nella scuola | 6.126*** [0.000] | 8.176*** [0.000] | 9.779*** [0.000] | 5.924*** [0.000] | 8.296*** [0.000] | 5.831*** [0.000] | 6.173*** [0.000] |
| Scuola che informa i genitori sul rendimento dei loro figli in relazione agli altri studenti della scuola | 19.91 [0.171] | -2.602 [0.852] | 7.365 [0.704] | -2.595 [0.834] | 19.31 [0.302] | -2.856 [0.821] | 18.64 [0.197] |
| Scuola che rende pubblicamente noti i risultati | 3.523 [0.752] | 3.927 [0.742] | -9.202 [0.538] | 8.243 [0.415] | -7.981 [0.572] | 7.002 [0.487] | 4.698 [0.674] |
| Scuola con autonomia nelle decisioni che riguardano il personale | -5.909 [0.263] | -10.90** [0.029] | 0.726 [0.910] | -9.080** [0.022] | -2.649 [0.648] | -9.378** [0.020] | -5.940 [0.261] |
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni che riguardano il personale | 19.18 [0.128] | -1.841 [0.882] | 7.915 [0.627] | -2.125 [0.852] | 18.08 [0.262] | -2.667 [0.816] | 18.26 [0.141] |
| Scuola che rende noti i risultati e con autonomia nelle decisioni che riguardano il personale | 7.710 [0.443] | 8.556 [0.386] | -6.043 [0.660] | 12.93 [0.146] | -2.681 [0.832] | 12.18 [0.162] | 8.518 [0.399] |
| Scuola con autonomia nelle decisioni di bilancio | -0.935 [0.714] | -0.723 [0.810] | -0.860 [0.810] | -1.221 [0.657] | 0.707 [0.799] | -1.199 [0.649] | -1.280 [0.628] |
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni di bilancio | -10.11 [0.172] | -4.767 [0.516] | -17.10* [0.071] | -4.724 [0.529] | -12.40 [0.109] | -4.101 [0.576] | -10.52 [0.168] |
| Scuola che rende noti i risultati e con autonomia nelle decisioni di bilancio | -7.909* [0.089] | -8.291* [0.089] | -6.260 [0.289] | -7.684* [0.094] | -9.349* [0.067] | -8.005* [0.075] | -7.389 [0.115] |
| Scuola con autonomia nelle decisioni sui contenuti scolastici | -0.945 [0.745] | -0.290 [0.926] | 3.570 [0.293] | 0.240 [0.937] | 0.00990 [0.997] | -0.378 [0.898] | -0.612 [0.836] |

Tabella 4.A1.3. **Analisi di robustezza della regressione a livello nazionale** (segue)

| | Controllo per il background medio socioeconomico, la mobilità degli insegnanti e il tipo di scuola | Controllo per il background medio della scuola | Controllo per la mobilità degli insegnanti | Controllo per il tipo di scuola | Controllo per il background medio socioeconomico e per la mobilità degli insegnanti | Controllo per il background medio socioeconomico e il tipo di scuola | Controllo per la mobilità degli insegnanti e il tipo di scuola |
|---|--|--|--|---------------------------------|---|--|--|
| Scuola che informa i genitori e con autonomia nelle decisioni che riguardano i contenuti scolastici | -3.922 [0.458] | -2.724 [0.676] | -7.780 [0.206] | -4.967 [0.325] | -4.535 [0.472] | -5.130 [0.317] | -4.061 [0.452] |
| Scuola che rende noti risultati e con autonomia nelle decisioni che riguardano i contenuti scolastici | -1.393 [0.751] | -1.614 [0.802] | -8.344 [0.224] | 1.832 [0.749] | -5.165 [0.360] | 1.863 [0.743] | -1.458 [0.744] |
| Tasso di ricambio degli insegnanti, a livello di scuola | 5.208 [0.711] | | -8.647 [0.434] | | 7.525 [0.519] | | 2.679 [0.847] |
| Insegnanti che desiderano essere trasferiti, a livello di scuola | 122.1** [0.045] | | 362.5*** [0.000] | | 196.4** [0.013] | | 136.4** [0.026] |
| Insegnanti che lasciano la scuola, a livello di scuola | -3.657 [0.890] | | -30.86 [0.450] | | -19.31 [0.590] | | -3.592 [0.891] |
| Istituti magistrali, istituti artistici | -39.58*** [0.000] | | | -43.39*** [0.000] | | -37.69*** [0.000] | -43.60*** [0.000] |
| Istituti tecnici | -44.89*** [0.000] | | | -52.07*** [0.000] | | -44.64*** [0.000] | -49.98*** [0.000] |
| Istituti professionali | -74.01*** [0.000] | | | -87.17*** [0.000] | | -76.28*** [0.000] | -81.18*** [0.000] |
| Altre scuole | 0 [.] | | | -79.57*** [0.000] | | -68.49*** [0.000] | 0 [.] |
| Sud | -17.48** [0.014] | -17.07** [0.047] | -19.49*** [0.008] | -13.74** [0.038] | -21.34** [0.014] | -15.05** [0.032] | -16.95** [0.012] |
| Costante | 453.0*** [0.000] | 322.3*** [0.000] | 142.2 [0.108] | 492.4*** [0.000] | 282.7*** [0.002] | 493.1*** [0.000] | 451.7*** [0.000] |
| Osservazioni | 16 028 | 17 586 | 16 028 | 17 586 | 16 028 | 17 586 | 16 028 |
| R2 | 0.418 | 0.397 | 0.374 | 0.421 | 0.396 | 0.423 | 0.418 |

* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo all'1%

scuola. Questi tre indicatori (basati su Barbieri *et al.*, 2007), descritti nel capitolo principale, sono il turnover degli insegnanti, la preferenza rivelata dagli insegnanti di essere in una determinata scuola e il tasso di uscita degli insegnanti a livello di istituto scolastico. Solo l'indicatore di preferenza è significativamente e fortemente associato ai punteggi PISA (l'elasticità è di circa il 5%, quasi la stessa che per il background familiare a livello individuale). È tuttavia difficile discernere l'ipotesi che gli insegnanti più motivati (ad esempio quelli che lavorano nelle scuole più richieste) ottengano migliori risultati dall'ipotesi che gli insegnanti lottino per essere trasferiti in scuole con alunni migliori.

Alcune prove a sostegno della prima ipotesi sono fornite dalla comparazione delle regressioni in cui i tre indicatori sono testati con e senza le due altre variabili a misura della reputazione della scuola (vedi Tabella 4.A1.3). Quando non si controlla per il background socioeconomico e il tipo di scuola secondaria superiore, l'impatto dell'indicatore di "preferenza rivelata" è tre volte più ampio (terza colonna della Tabella 4.A1.3). Quando si include anche il background socioeconomico medio della scuola il coefficiente dell'indicatore di "preferenza rivelata" decresce in modo abbastanza significativo (vedi penultima colonna della Tabella 4.A1.3). Il tipo di scuola è correlato sia all'indicatore di "preferenza rivelata" che al background socio-economico medio della scuola, ciò nondimeno i coefficienti per questa variabile restano pressoché immutati in tutte le specificazioni. "Il tipo di scuola" ha un coefficiente negativo (*i.e.* frequentare quel "tipo di

scuola” è indice di peggiori risultati) anche controllando sia per il background sociale medio degli istituti di istruzione tecnica e formazione professionale che per la qualità del loro ambiente d’insegnamento.

Per riassumere, l’analisi di robustezza mostra che alcuni dei motivi che spingono gli insegnanti a trasferirsi in o da una determinata scuola sono legati agli “effetti dei pari” e al tipo di scuola. È quindi importante controllare per i tre gruppi di regressori contemporaneamente, per valutare l’incidenza del desiderio di mobilità degli insegnanti sui risultati degli studenti. L’errore di stima indotto dall’endogeneità che scaturisce dall’uso dell’indicatore di preferenza rivelata può continuare a manifestarsi allorché la reputazione della scuola è legata all’abilità degli studenti a prescindere dalla loro origine sociale e dal tipo di scuola scelto. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, nel caso in cui le scuole ricorrono a procedure di ammissione basate sull’abilità o sui precedenti risultati degli studenti. Ma, come già osservato, questo caso è raro in Italia.

6. Considerazioni e punti aperti

L’esercizio empirico ha considerato l’impatto delle diverse determinanti dei punteggi PISA, con una analisi su tutti i Paesi OCSE e per la sola Italia. La principale conclusione tratta è che i fattori individuali, quali il background familiare e le origini etniche degli studenti, hanno un peso preponderante sui punteggi PISA. Le politiche della governance della scuola, come l’autonomia e la responsabilità, sono anch’esse importanti, ma in minor misura. Ciò è vero sia per l’analisi transnazionale che per l’analisi a livello di Paese-Italia. Quest’ultima ha anche rilevato poche disparità regionali tra i fattori determinanti dei punteggi PISA, nonostante gli studenti del Sud ottengano risultati meno soddisfacenti di quelli del Nord. Gli effetti contestuali sfavorevoli nel Sud spiegano in parte la disparità del rendimento scolastico, mentre i fattori a livello di scuola non sembrano avere nessuna incidenza. Occorre segnalare a questo proposito che le variabili utilizzate per verificare l’incidenza della scuola sui risultati degli studenti potrebbero non essere soddisfacenti a causa di errori di misura, o non essere rilevanti per il contesto italiano. È stato possibile acquisire una più ampia visione utilizzando i dati sulla mobilità degli insegnanti tra scuole come indicatori della qualità dell’insegnamento. I risultati indicano che le scuole con un migliore ambiente di insegnamento registrano migliori punteggi PISA. Tale conclusione è confermata controllando anche per altri fattori scolastici associati all’abilità degli studenti esprimibile mediante gli effetti di reputazione della scuola e suggerisce quindi che il contesto ambientale in cui si esplica l’insegnamento è almeno tanto importante quanto le competenze degli studenti.

Nell’interpretare le conclusioni dell’analisi empirica, bisogna tener conto di alcuni punti ancora aperti. Innanzitutto, la natura “cross-section” dei dati PISA consente di esaminare l’impatto delle politiche educative sui risultati degli studenti solo assumendo ipotesi spesso non riscontrate nella pratica (vedi OCSE 2008d). Gli effetti associati alle variabili inerenti alle politiche educative non indicano necessariamente un effetto causale, ma comunque molte correlazioni sono chiare e la causalità è spesso plausibile. Inoltre, l’approccio metodologico è fondato su ipotesi parametriche per le quali non esiste una validità a priori. In terzo luogo, i dati PISA hanno alcuni limiti: la mancanza di informazioni sugli input di apprendimento prima dell’età di 15 anni; il numero limitato di scuole campionate in ogni Paese; gli errori di misurazione derivanti dall’utilizzo dei dati ottenuti con un’inchiesta e, in particolare, dalle risposte soggettive delle scuole per determinare

aspetti inerenti alle politiche educative nazionali. Infine, si osserva che il problema della stratificazione socioeconomica per tipo di scuola è particolarmente serio in Italia, le cui cause non possono essere meglio indagate in mancanza di dati disponibili.

La presente analisi ha unicamente considerato l'influenza dei fattori determinanti del rendimento scolastico medio e non l'equità dei risultati. Tuttavia, secondo Wößmann *et al.* (2007b e il primo Rapporto internazionale per PISA 2006 (OCSE, 2007), la maggior parte delle politiche educative (responsabilità e autonomia delle scuole) hanno un peso decisivo sugli esiti medi, ma non un impatto negativo sull'equità dei risultati.

Note

1. Una versione integrale di questo allegato sarà pubblicata in un articolo del Dipartimento Economico dell'OCSE.
2. L'Italia è uno dei rari Paesi OCSE, tra i quali il Belgio, il Regno Unito e la Spagna, che stratifica il campione PISA a livello regionale. Tuttavia, poiché il divario territoriale negli altri Paesi citati è strutturalmente molto diverso da quello italiano, l'analisi ha preso in considerazione unicamente le regioni italiane.
3. Considerato il numero esiguo di osservazioni (il 3.7% dell'intero campione italiano), il Centro è stato analizzato insieme al Sud.
4. Per garantire la comparabilità a livello di tipo di scuola, nelle ultime tre colonne della Tabella 4.A1.1 (come in altre specificazioni che comprendono il "tipo di scuola") gli studenti che frequentano ancora la scuola secondaria inferiore sono stati esclusi dal campione (meno dell'1% delle osservazioni).
5. In Italia i licei generalmente lo fanno, mentre gli istituti di istruzione tecnica e formazione professionale hanno un minore grado di responsabilità.

