

# *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

*Commissione istruttoria per le Politiche Sociali e la Pubblica Amministrazione (V)*

---



## *Conferenza Nazionale sulla qualità dei servizi pubblici*

La performance dei servizi pubblici e la qualità  
della Pubblica Amministrazione italiana  
*Un confronto internazionale*

Roma, 19 marzo 2014

Il documento è stato redatto da:

Efisio Espa, Docente di Analisi di impatto della regolazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Dirigente di ricerca Istat;

Raffele Malizia, Dirigente di ricerca, Direttore per lo sviluppo e il coordinamento del Sistan e della rete Territoriale dell'Istat.

La SNA e l'Istat non sono ovviamente coinvolti dalle opinioni espresse nel capitolo.

## 1. Introduzione ed executive summary

Le analisi che il CNEL dedica alla performance e alla qualità dei servizi pubblici in Italia seguitano a trovare alimento anche nell'esame dettagliato della posizione relativa del nostro paese nel contesto internazionale e, in particolare, in quello dei maggiori paesi sviluppati. Anche in questa circostanza il patrimonio informativo e statistico su cui basare una tale analisi è offerto, innanzitutto, dagli indicatori standardizzati presentati dall'OCSE nel suo rapporto biennale *Government at a Glance* (GAG).<sup>1</sup> Così come ulteriori, importanti dettagli relativi alla qualità delle diverse politiche pubbliche continuano a essere forniti da altre pubblicazioni periodiche dell'OCSE quali *Health at a Glance* (HAG) ed *Education at a Glance* (EAG).

La *performance*<sup>2</sup> della PA viene anche vista con particolare attenzione alle statistiche prodotte nell'ambito del *Factbook* annuale dell'OCSE, del *Doing Business* della Banca Mondiale, dei dati macrofinanziari relativi all'evoluzione dei conti pubblici, di fonte Eurostat e Fondo Monetario Internazionale, e di altre fonti specialistiche. In questo capitolo, in particolare, si fa anche riferimento alle informazioni prodotte dalla Banca Mondiale all'interno dell'ampio progetto dei *World Governance Indicators*.

Come è noto, si tratta di dati qualitativi costruiti in gran parte sulla base delle percezioni dei cittadini, degli *stakeholders* delle diverse policies, di esperti regolarmente consultati anche su aspetti molto specifici dell'intervento pubblico. Sono informazioni metodologicamente non dissimili da quelle relative agli indici di competitività elaborati annualmente nei *report* del World Economic Forum (WEF) e dell'IMD di Losanna. Tali indici, nel costruire un *ranking* dei paesi basato sulle singole capacità competitive, tengono conto, tramite l'utilizzo di appositi questionari, del ruolo giocato dalla qualità delle pubbliche amministrazioni.<sup>3</sup> Le informazioni provenienti da tali *surveys* sono ovviamente molto preziose perché, se non altro, manifestano in modo chiaro le *percezioni* degli intervistati (in genere esperti nazionali) sulla qualità ed efficacia dell'intervento pubblico. E' tuttavia abbastanza evidente che i confronti internazionali basati su valutazioni qualitative di insiemi totalmente disgiunti

---

<sup>1</sup> *Government at a Glance* è stato pubblicato per la prima volta dall'OCSE nel 2009, dopo un lungo e ampio lavoro di preparazione metodologica. La seconda edizione, che consente il confronto dei 34 paesi OCSE compresi i quattro nuovi membri dell'organizzazione dal 2010, è stata resa disponibile nel 2011. GAG 2013 è stato pubblicato a fine 2013. Per informazioni dettagliate si vedano le introduzioni ai GAG 2011 e 2013.

<sup>2</sup> Per il concetto di *performance* si veda la definizione data in occasione della preparazione e approvazione della L. 15/09 e del D.Lgs 150/09: "la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, *team*, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita".

<sup>3</sup> Per un approfondimento relativo agli indicatori WEF e IMD nonché ad altre misurazioni di taglio internazionale, quali l'*International global corruption perception index*, si veda Pintaldi, F. (2011) *Come si interpretano gli indici internazionali. Guida per ricercatori, giornalisti e politici*. Milano, Franco Angeli.

di intervistati mantengono una loro validità e utilità solo se si assume che le percezioni di ciascun gruppo di esperti nei confronti del proprio paese non siano alterate da differenze di atteggiamento verso la propria pubblica amministrazione (*bias* molto critici e negativi, ad esempio) e di disponibilità di informazioni.

I confronti relativi alle numerose statistiche qui presentati, analogamente a quanto realizzato lo scorso anno, vengono inseriti sullo sfondo delle tendenze macrofinanziarie dei singoli Paesi, segnatamente quelli europei, ancora profondamente influenzate negli ultimi anni dalle due fasi recessive attraversate nel periodo 2008-2012, nonostante i limitati segnali di ripresa nel 2013, nonché dalla crisi del debito sovrano europeo emersa in modo conclamato nel 2010 e 2011. Più in dettaglio, la cornice di finanza pubblica relativa al nostro paese sottolinea, in una fase macroeconomica che seguita a essere molto difficile, il rispetto dei principali indicatori di bilancio oggetto della sorveglianza europea. Il rapporto tra indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e PIL e tra saldo primario e PIL segnalano il mantenimento di una rotta tesa progressivamente a ridurre la portata degli squilibri di bilancio. Sulla base di tali indicatori, la posizione relativa dell'Italia seguita a essere, con l'eccezione della Germania in particolare, tra le più virtuose in ambito eurozona ed europeo più in generale (si osservino, ad esempio, i casi di Francia e Germania). La crescita molto bassa, perfino negativa in termini nominali nel 2013, rende invece particolarmente ardua la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, per quanto le previsioni relative al prossimo triennio mostrino una inversione di tendenza.

Da politiche fiscali comunque ispirate al perseguimento di maggiori equilibri di finanza pubblica, e in considerazione di un rapporto Entrate totali/PIL ritenuto eccessivamente elevato, ne deriva una significativa spinta al contenimento delle spese complessive e, in particolare, di quelle primarie, ormai pienamente in linea con quelle dell'area europea e OCSE più in particolare.

Le politiche di riequilibrio finanziario e di riallocazione strutturale delle risorse verso il perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, per incidere in modo duraturo sulle prospettive e potenzialità di sviluppo, richiedono a loro volta che il contesto in cui esse si calano sia favorevole e ricettivo, vi sia ampia disponibilità all'accettazione di rinunciare oggi per investire sul futuro. In una parola, la fiducia del corpo sociale nelle istituzioni è essenziale per il successo delle policy in periodo di crisi e la riduzione dei costi di transazione che esse comportano, oltre che per assicurare crescenti livelli di *compliance* alle regole, in particolare fiscali, che consentono di coniugare equità e sostenibilità nel lungo periodo. I nessi fra la fiducia di cittadini e agenti economici, da un lato, ed efficienza/efficacia/appropriatezza del modus operandi della PA e delle *policy*, dall'altro, sono bidirezionali: buone istituzioni e buone politiche, se percepite come tali, accrescono la fiducia del

corpo sociale e questa, a sua volta, aumenta le *chance* di successo degli interventi e la reputazione delle istituzioni che ne sono responsabili.

Sotto questo profilo, i contorni del quadro italiano non sono positivi, il *sentiment* generale non essendo favorevole, anche nella sua evoluzione intertemporale. Molti fattori incidono e, fra questi, certamente le condizioni macroeconomiche, in particolare attinenti ai richiamati squilibri finanziari, hanno grande influenza. Ma altrettanto importanti sono le condizioni microeconomiche inerenti al funzionamento delle singole organizzazioni, all'integrità che informa ai vari livelli il comportamento dei responsabili della loro conduzione e nei rapporti con l'utenza, alla qualità dei servizi da esse resi alla collettività e agli individui. Anche per tali aspetti, quindi, è essenziale indagare sulle performance della PA, sui punti di forza e di debolezza che ne caratterizzano l'azione nel nostro Paese rispetto alle altre nazioni con cui esso maggiormente si confronta, in termini di progresso sociale e civile oltre che di competitività economica. In tale ambito alcune funzioni pubbliche sono di rilievo paradigmatico: la Giustizia, l'Istruzione, la Sanità. Caratteri e modalità con cui vengono svolte incidono fortemente sull'efficienza del sistema Paese e sulle potenzialità di sviluppo economico e sociale, oltre che sulle prospettive di crescita del benessere dei cittadini, che esso è in grado di esprimere.

L'analisi comparativa che viene proposta con riferimento alle suddette funzioni indica:

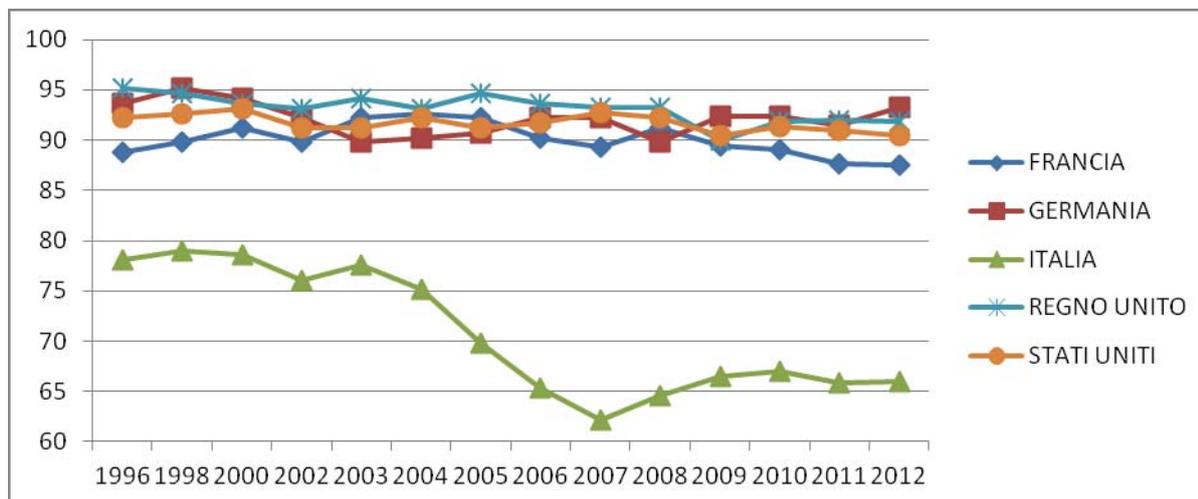
- la persistenza di ritardi troppo marcati sul fronte della giustizia, in particolare di quella civile, la cui inefficienza si riverbera pesantemente sui costi diretti e indiretti sopportati da cittadini e imprese, ad esempio nella conduzione delle attività economiche e nei connessi rischi che esse comportano, disincentivando iniziative e investimenti;
- la sussistenza di buone chance per il sistema dell'Istruzione che però appare attardato da insufficienze di varia natura, che in molti casi sono legate alla dimensione territoriale e che, comunque, si traducono nel complesso in inadeguati risultati in termini di apprendimento e formazione delle professionalità necessarie a un sistema che aspira a configurarsi come società della conoscenza;
- l'accertamento di una condizione generale di eccellenza (relativa) per la funzione Sanità che, tuttavia, non è pienamente percepita come tale dalla collettività, anche a motivo di aspetti di tipo reputazionale che attengono al comportamento degli operatori istituzionali e, anche in questo caso, alla persistenza di ampie differenze fra territori.

Nella percezione dei cittadini e, quindi, nella formazione della pubblica opinione, tutti gli elementi sopra richiamati influiscono maggiormente quando si caratterizzano negativamente determinando

un *bias* nei giudizi del cittadino-utente che, se non collimano sempre con le evidenze oggettive, pur tuttavia si traducono nei livelli di fiducia che questi è realmente disposto ad accordare alla Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista, altro fattore determinante per il *sentiment* è quello del livello di efficienza, efficacia e qualità che l'operatore pubblico è in grado di esprimere nell'esercizio delle funzioni di regolazione.

L'analisi dell'intervento pubblico osservato nella sua dimensione di "produttore di regole", pertanto, è di particolare importanza. Essa continua a segnalare criticità di natura strutturale: i dati di sintesi relativi ai *World Governance Indicators* della Banca Mondiale consentono un esame ormai di lungo periodo ed evidenziano un persistente ritardo sia con riferimento all'efficacia dell'intervento pubblico che alla qualità della regolazione.

**Figura 1.1 Efficacia dell'intervento pubblico**

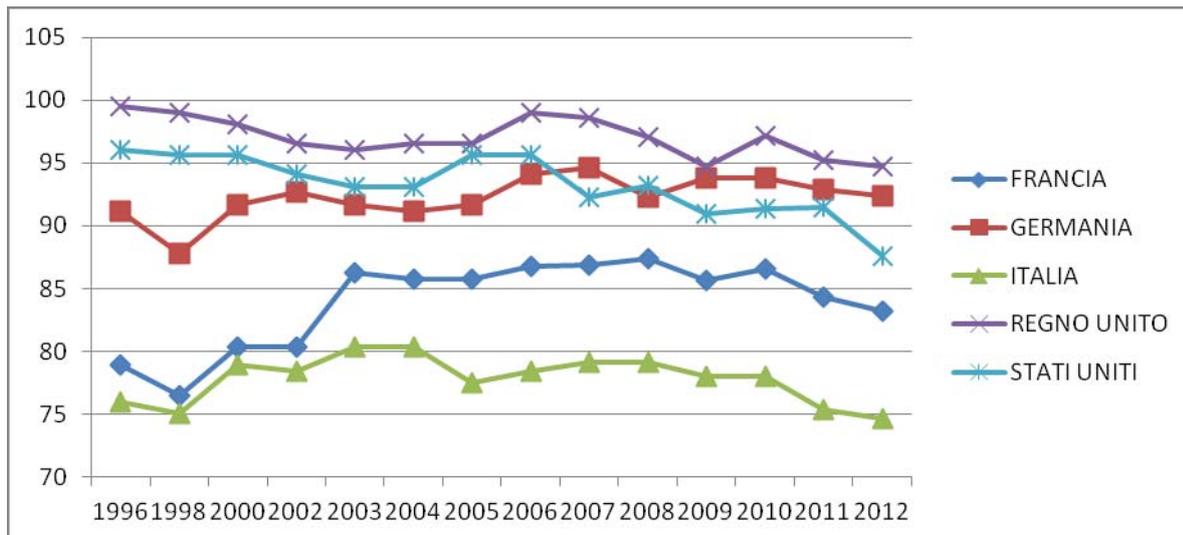


Fonte: ns. elaborazione su World Bank, World Governance Indicators

L'indicatore "riflette le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici, alla qualità del *civil service* e al suo grado di indipendenza da pressioni politiche, alla qualità del disegno delle politiche e alla loro implementazione, alla credibilità dell'impegno del governo rispetto a tali politiche " (ns. traduzione). La graduatoria tra paesi è espressa in percentili. A valori più elevati corrisponde una maggiore efficacia dell'intervento pubblico

I dati del *Doing Business* segnalano anch'essi un gap assai sensibile in numerosi ambiti dell'intervento pubblico che influenza in maniera diretta la dinamica delle aziende private.

**Figura 1.2 Qualità della regolazione**



Fonte: ns. elaborazione su World Bank, World Governance Indicators

L'indicatore "riflette le percezioni relative alla capacità dell'intervento pubblico di disegnare e implementare buone politiche e attività regolatorie tali da consentire e promuovere lo sviluppo del settore privato" (ns. traduzione). La graduatoria tra paesi è espressa in percentili. A valori più elevati corrisponde una migliore qualità della regolazione

Al tempo stesso, dai dati sia del DB 2013 che del DB 2014 emerge con chiarezza che eventuali sforzi del policy maker (ci si riferisce in primo luogo a decisioni assunte negli ultimi anni in tema di "registering property") consentono visibili miglioramenti del ranking del nostro paese sia nei confronti settoriali sia nell'indicatore complessivo elaborato dalla Banca Mondiale e relativo alla "ease of doing business" (l'Italia ha raggiunto il 65esimo posto, ancora molto dietro i propri maggiori partner, ma in miglioramento per il secondo anno consecutivo). Forti ritardi, al contrario, seguitano a caratterizzare le procedure legate alla concessione delle licenze edilizie e a tutta l'area degli obblighi di carattere fiscale dove il gap seguita a essere molto pronunciato e, addirittura, in ulteriore allargamento nei dati del DB 2014.

Il presente capitolo è organizzato nel modo seguente. Nel paragrafo 2 la posizione relativa dell'Italia in relazione ai dati del contesto macroeconomico e della *fiscal stance* viene posta a confronto con quella dei paesi OCSE e delle principali nazioni europee in particolare. Nel paragrafo 3, dopo aver esaminato le condizioni del "trust in government", della fiducia riposta dai cittadini e dagli operatori economici nelle istituzioni italiane rispetto a quella espressa negli altri Paesi, si concentra l'attenzione sulle caratteristiche dei servizi della Giustizia, dell'Istruzione e della Sanità che, sotto vari significativi profili, su tale fiducia impattano. In base alle informazioni ad oggi disponibili sul piano internazionale, l'analisi propone un rapido sguardo alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia (outcome) dei servizi resi e delle loro determinanti. Infine, nei paragrafi 4 e 5 vengono prese in esame le evidenze

quantitative offerte dalle statistiche disponibili relativamente all'organizzazione della PA e dell'intervento pubblico in generale.

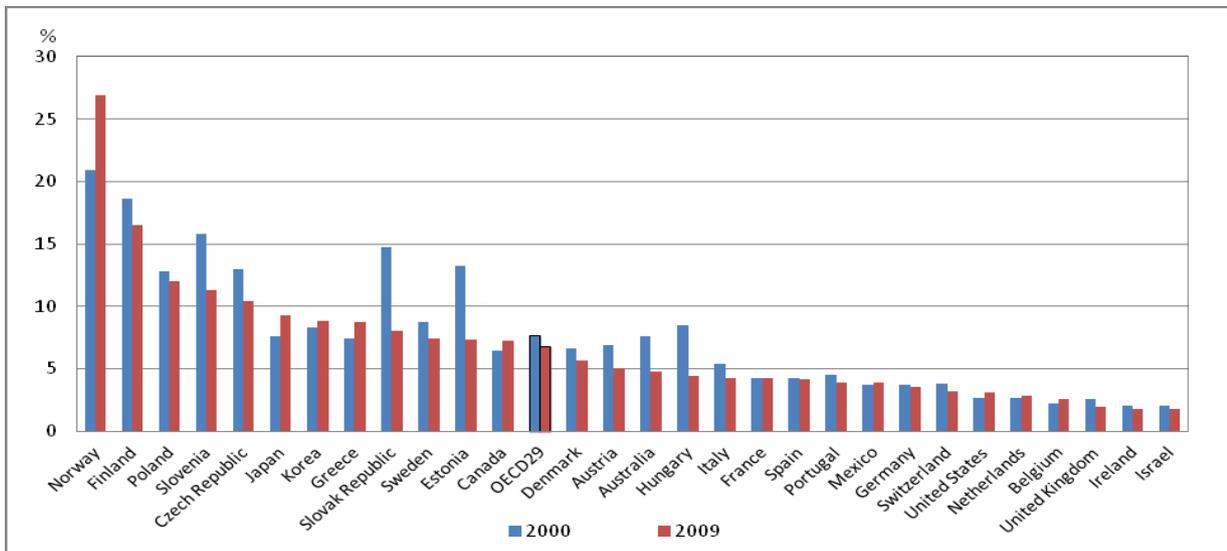
Un'ultima avvertenza: nell'edizione 2012 del Rapporto CNEL, molta attenzione è stata riservata all'utilità di disporre di dati internazionalmente confrontabili e, forse ancor di più, alla prudenza necessaria nella interpretazione di dati standardizzati. Si rimanda pertanto all'edizione dello scorso anno del Rapporto ai fini di una maggiore comprensione dell'utilità ma anche delle cautele associati all'analisi dei confronti internazionali.

## **2. La dimensione aggregata della spesa pubblica e gli equilibri di bilancio**

Come accennato nelle pagine precedenti, l'area dei confronti internazionali delle statistiche afferenti al volume e alla qualità dell'intervento pubblico costituisce un cantiere aperto. Vi sono ambiti di *policy* meno approfonditi di altri, ad esempio è ancora pressoché impossibile confrontare i vari paesi in relazione alla *performance* dei diversi livelli istituzionali di governo esistenti, ma, in generale, comincia a essere fattibile trarre qualche prima considerazione dalla raffrontabilità di decine di indicatori e serie storiche.

La dimensione dell'intervento pubblico in ciascun paese può essere osservata sia attraverso il valore della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL sia tramite il rapporto tra valore delle attività e passività (finanziarie e non) di pertinenza del settore pubblico rispetto al totale delle attività e passività nell'economia.

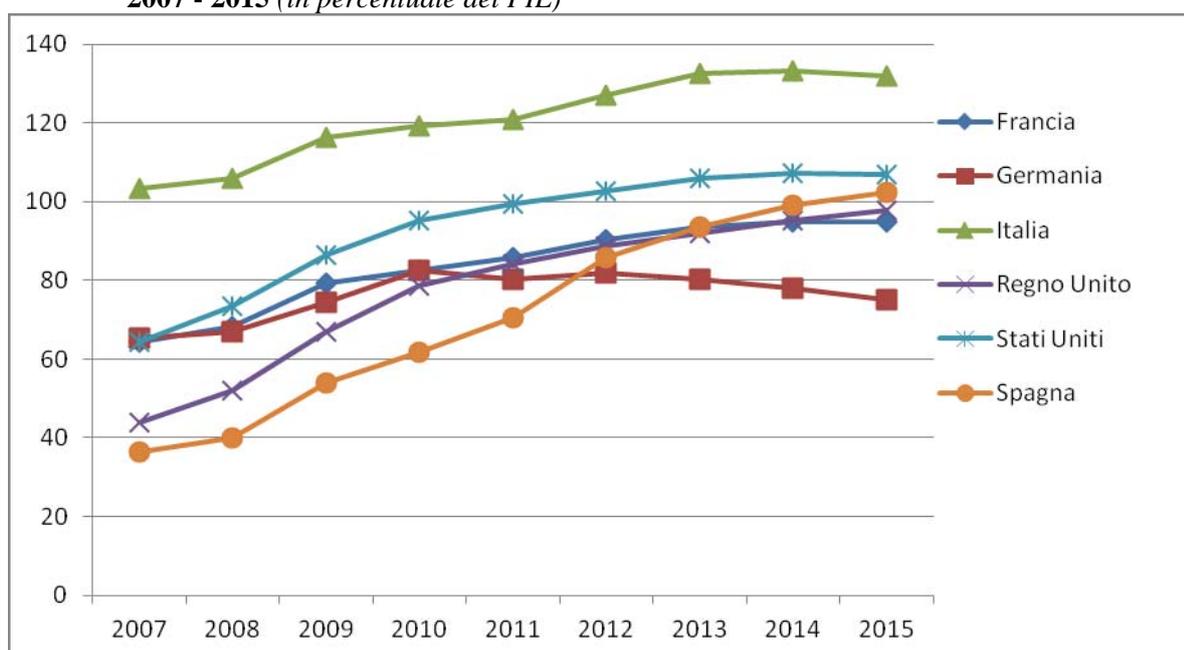
**Figura 2.1. Quota delle attività finanziarie detenute dalla Pubblica Amministrazione sul totale delle attività finanziarie dell'economia nazionale – Anni 2000 e 2009 (valori percentuali)**



Fonte: OCSE, GAG 2011

Più nello specifico, mentre la presenza di un debito pubblico molto elevato colloca l'Italia ai primi posti tra i paesi OCSE per incidenza delle passività pubbliche, il valore dei *financial assets* detenuti dal settore pubblico è visibilmente al di sotto della media OCSE e sostanzialmente in linea nel 2009 con quelli di Francia e Spagna e solo di poco superiore a quelli di Germania e Stati Uniti.

**Figura 2.2. Consistenza del Debito Pubblico rilevata e attesa in alcuni Paesi europei – Anni 2007 - 2015 (in percentuale del PIL)**



Fonte: European Commission, *European Economic Forecast, Winter 2014, European Economy*, n. 2.

Il totale delle spese pubbliche italiane si è attestato nel 2013 intorno al 51% del PIL secondo la Commissione Europea<sup>4</sup>, un risultato non lontano dalla media prevista per i 17 paesi dell'area Euro (49,9%) e della UE-28 (49,2%). Il paragone, sempre riferito alle stime per il 2013, mostra un rapporto spesa pubblica/PIL molto elevato in Francia (oltre il 57%) e nei tre paesi del Nord Europa membri della UE (anch'essi tutti oltre il 50%). Più contenuta l'incidenza delle spese della Germania (sotto il 45%) e del Regno Unito (poco sopra il 47%).

E' interessante sottolineare la presenza di un nuovo indice, relativamente nuovo, elaborato dall'OCSE con riferimento al debito pubblico pro capite. Il significato economico di un tale indicatore andrebbe approfondito con attenzione. Si tratta di una misura della solvibilità di un paese? Oppure di una misura di sostenibilità del debito? O, più semplicemente, di una fotografia, vista da un'angolazione diversa, dell'incidenza del debito pubblico? E' comunque importante notare che il rapporto debito pubblico/popolazione mostra, nel raffronto internazionale, una situazione per certi versi inedita con Stati Uniti, Canada e Belgio in una posizione maggiormente sbilanciata e con Francia, Germania e Regno Unito prossime ai valori del dato italiano.

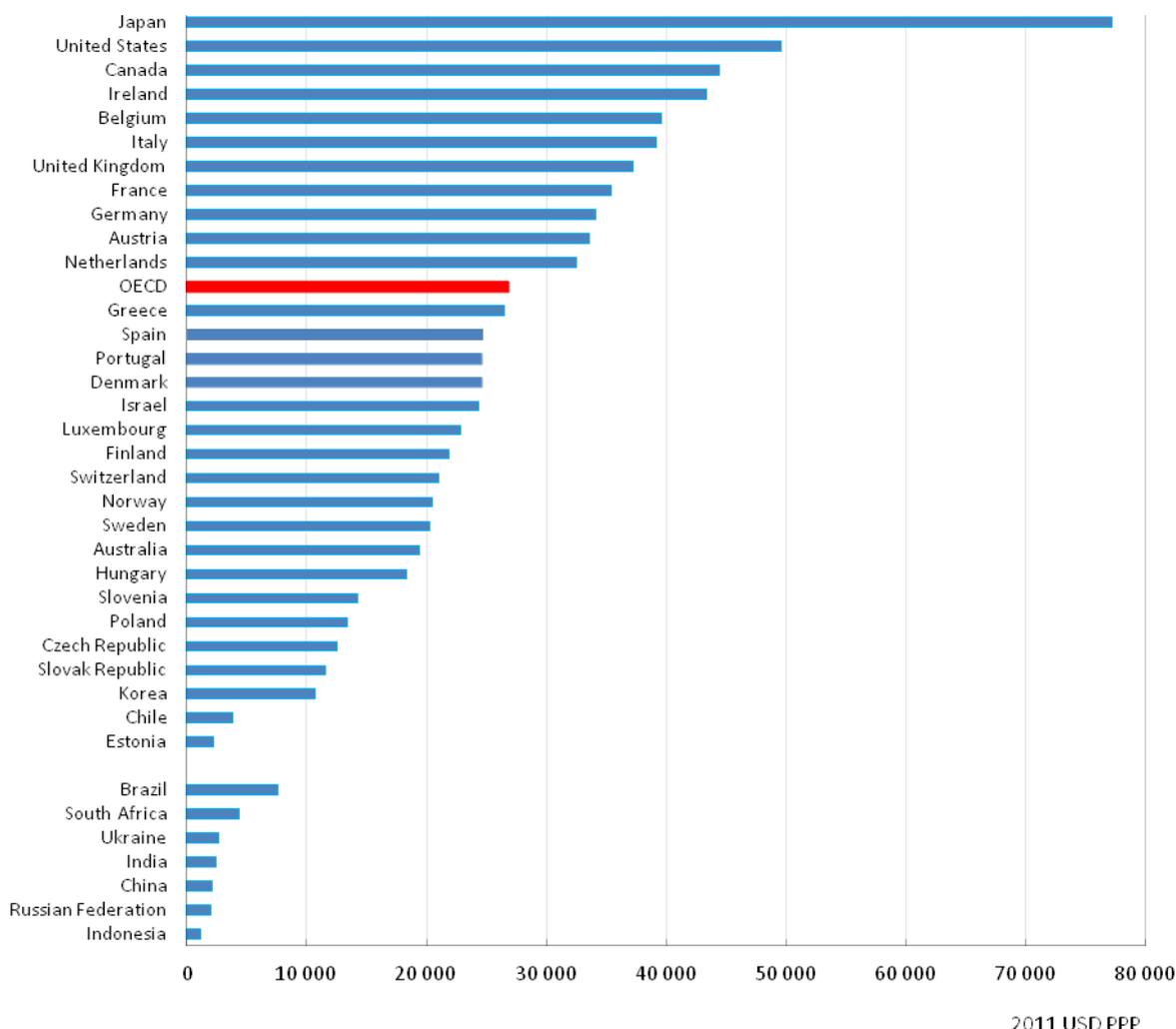
Nel 2013, l'incidenza delle spese pubbliche italiane rispetto al PIL risulta essere in aumento nel confronto con il 2011 e 2012, *in primis* a causa del perdurare della recessione per buona parte del 2013 che ha depresso il denominatore del rapporto spesa/PIL e che, comunque, rende assai più arduo il processo di aggiustamento del bilancio pubblico.

Nell'orizzonte degli anni 2014-2015 il graduale calo del peso delle spese finali delle PP.AA., unito al mantenimento di un elevato rapporto entrate totali/PIL, comporterà un'ulteriore riduzione del rapporto tra deficit pubblico e PIL (dal 3% del 2013 al 2,6% del 2014 e al 2,2 del 2015), collocando il nostro paese tra quelli con indebitamento netto più basso nella UE e nel più ampio quadro internazionale. Un dato, quello del risanamento operato dall'Italia, ancora più evidente se riferito al saldo strutturale di bilancio, uno dei migliori in assoluto nella UE e nei paesi OCSE.

---

<sup>4</sup>European Commission (2014) *European Economic Forecast, Winter 2014, European Economy*, n. 2.

**Figura 2.3. Debito Pubblico pro-capite - Anno 2011 (dati in dollari USA espressi in PPA)**

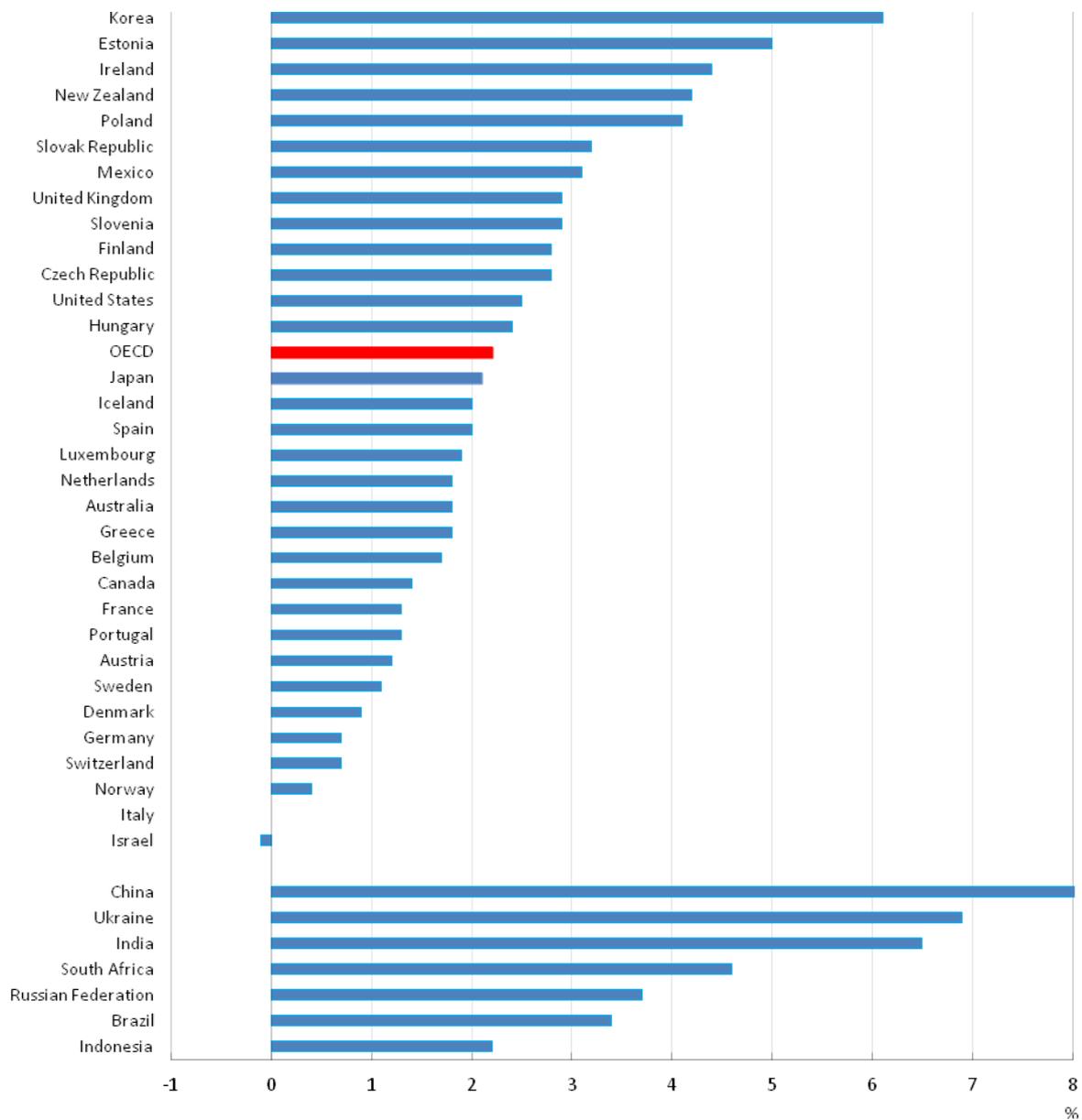


Fonte: OCSE, GAG 2013

Tuttavia, poiché l’oggetto di questo capitolo è costituito dalle politiche pubbliche e dai loro effetti, l’aggregato più significativo di riferimento è rappresentato dalle spese primarie (spese finali al netto della componente degli interessi passivi), vale a dire il finanziamento vero e proprio dell’intervento pubblico (spese per la “macchina” amministrativa e per le *policies*). Il confronto in ambito OCSE ed europeo<sup>5</sup> riferito al 2013 segnala per l’Italia un valore del rapporto spese primarie/PIL del 45,8%, inferiore alla media dell’area Euro (46,9%) e dell’intera UE (46,3%). La Germania si colloca al 42,4%, il Regno Unito è poco sopra (44%) mentre la Francia mostra un’incidenza delle spese primarie rispetto al PIL di circa il 55%. In prospettiva, nel 2015 (ultimo anno dell’esercizio di previsione comparata realizzato dalla Commissione Europea), la spesa primaria italiana dovrebbe risultare più contenuta della media dell’area Euro di oltre un punto percentuale.

<sup>5</sup>European Commission (2014) *op. cit.*.

**Figura 2.4. Tasso di crescita medio annuo pro capite della spesa pubblica in termini reali**  
*(2001-2011, dati in dollari USA, PPA)*



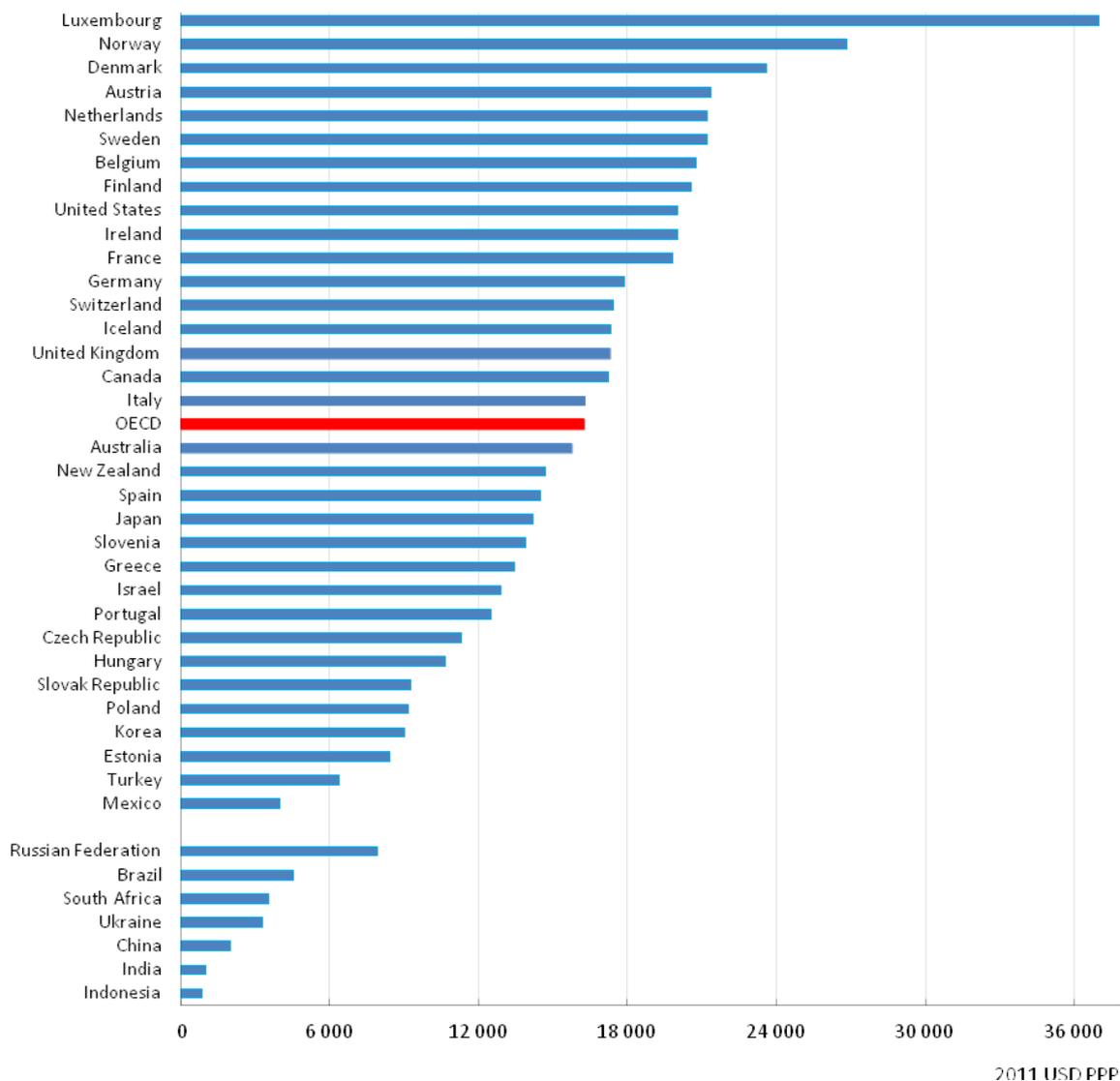
Fonte: OCSE, GAG 2013

Dal punto di vista della dinamica della spesa pubblica, il GAG 2013 presenta un raffronto relativo al tasso di crescita medio annuo pro capite della spesa pubblica totale in termini reali. I dati nazionali sono standardizzati tramite l'utilizzo di una valuta comune (il dollaro USA) e a parità di poteri di acquisto. Nonostante la cautela necessaria nell'analizzare tale indicatore (andrebbero quantomeno tenute in conto le variazioni del tasso di cambio nominale intervenute nel periodo nonché il peso della dinamica della popolazione nel "governare" l'indice), il paragone con gli altri paesi OCSE

evidenza nel periodo 2001-2011 una dinamica nulla della spesa procapite italiana, al contrario di altri paesi, Regno Unito e Stati Uniti in particolare, che mostrano evoluzioni quantitative assai più accentuate.

E' ugualmente rilevante notare come la spesa pubblica italiana pro-capite sia in perfetta linea con la media OCSE e che paesi nell'insieme più stabili dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica, a cominciare dalla stessa Germania, spendano in misura assai maggiore per singolo residente (per quanto tale circostanza, proprio con particolare riferimento ai paesi dell'area Euro, non debba affatto sorprendere, in considerazione dei diversi livelli di reddito pro-capite).

**Figura 2.5. Spesa pubblica pro capite (2011, dati in dollari USA, PPA)**



Fonte: OCSE, GAG 2013

**Tavola 2.1. Struttura della spesa pubblica per funzione - Anno 2011** (composizione percentuale della spesa di ciascun Paese)

	General public services	De-fence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
Australia	12.5	4.1	4.8	11.4	2.6	1.8	19.2	2.1	14.5	27.1
Austria	13.1	1.4	2.9	10.5	1.0	1.2	15.3	2.0	11.0	41.6
Belgium	15.0	1.8	3.4	12.3	1.4	0.7	14.8	2.4	11.6	36.6
Czech Republic	10.7	2.1	4.3	13.9	3.1	1.9	18.1	2.9	11.4	31.7
Denmark	13.7	2.4	2.0	6.1	0.7	0.6	14.5	2.8	13.5	43.8
Estonia	8.4	4.1	5.6	12.0	-0.9	1.6	13.3	5.0	16.9	34.2
Finland	13.3	2.6	2.7	8.8	0.5	1.0	14.2	2.2	11.6	43.1
France	11.5	3.2	3.1	6.3	1.9	3.4	14.7	2.5	10.8	42.6
Germany	13.6	2.4	3.5	7.8	1.5	1.2	15.5	1.8	9.4	43.3
Greece	24.6	4.6	3.3	6.2	1.0	0.4	11.6	1.2	7.9	39.3
Hungary	17.5	2.3	3.9	14.4	1.5	1.6	10.4	3.5	10.5	34.5
Iceland	17.8	0.1	3.1	12.4	1.3	0.7	16.1	7.0	17.1	24.6
Ireland	11.4	0.9	3.7	16.4	2.1	1.3	15.6	1.8	10.9	35.9
Israel	14.7	14.7	3.8	5.8	1.5	1.0	12.3	3.9	16.5	25.9
Italy	17.3	3.0	4.0	7.1	1.8	1.4	14.7	1.1	8.5	41.0
Japan	11.0	2.2	3.1	9.8	2.9	1.8	17.3	0.8	8.4	42.7
Korea	15.2	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	15.2	2.2	15.8	13.1
Luxembourg	11.4	1.0	2.5	9.9	2.8	1.8	11.4	4.0	12.1	43.2
Netherlands	11.2	2.7	4.2	10.9	3.3	1.2	17.0	3.5	11.6	34.5
Norway	9.7	3.6	2.2	9.6	1.5	1.6	16.5	2.9	12.6	39.8
Poland	13.4	2.7	4.2	13.0	1.6	2.0	10.9	3.0	12.8	36.6
Portugal	17.1	2.7	4.0	8.2	1.1	1.3	13.8	2.2	12.9	36.7
Slovak Republic	15.4	2.7	6.4	9.8	2.7	2.6	15.5	3.0	10.6	31.3
Slovenia	12.4	2.3	3.3	11.4	1.6	1.3	13.5	3.7	13.2	37.3
Spain	12.5	2.3	4.8	11.6	2.1	1.3	14.1	3.3	10.5	37.4
Sweden	14.4	2.9	2.7	8.2	0.7	1.5	13.7	2.2	13.3	40.5
Switzerland	9.9	2.9	5.0	13.7	2.3	0.6	6.1	2.6	17.9	39.0
Turkey	16.4	4.1	5.2	11.9	1.1	3.5	12.1	2.3	11.4	31.9
United Kingdom	11.6	5.1	5.3	5.3	2.0	1.8	16.5	2.1	13.4	36.8
United States	12.4	11.7	5.5	9.4	0.0	2.1	21.4	0.7	15.5	21.3
<b>OECD</b>	<b>13.6</b>	<b>3.6</b>	<b>3.9</b>	<b>10.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>14.5</b>	<b>2.7</b>	<b>12.5</b>	<b>35.6</b>

Fonte: OCSE, GAG 2013

**Tavola 2.2. Variazione della composizione della struttura della spesa pubblica per funzione fra il 2001 e il 2011 (variazioni percentuali)**

	General public services	De-fence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
Australia	0.4	-0.4	0.3	-1.4	1.0	-0.7	2.4	-0.1	0.0	-1.5
Austria	-2.5	-0.3	0.0	0.3	0.0	-0.3	1.7	0.1	0.2	0.8
Belgium	-6.3	-0.7	0.2	3.4	-0.1	0.1	1.5	0.5	-0.2	1.6
Czech Republic	1.6	-1.4	-0.6	-6.4	1.0	-0.7	2.2	0.5	1.5	2.3
Denmark	-1.6	-0.6	0.2	0.1	-0.4	-0.7	1.9	-0.3	-0.1	1.5
Estonia	-0.9	0.2	-1.4	1.4	-3.0	-0.2	1.6	-0.7	-2.1	5.0
Finland	-1.1	-0.1	-0.1	-0.8	-0.2	0.1	2.0	-0.1	-0.9	1.2
France	-2.7	-0.7	0.2	-0.5	0.3	-0.2	1.0	0.4	-0.6	2.9
Germany	1.0	0.0	0.1	-1.4	0.0	-0.9	1.4	0.0	0.7	-0.8
Greece	1.1	-2.8	0.7	-3.8	-0.2	-0.5	0.3	0.4	1.8	2.8
Hungary	-4.6	-0.3	-0.5	1.9	-0.1	-0.2	0.1	0.2	-0.6	4.0
Iceland	2.5	0.0	-0.4	-4.0	-0.4	-0.2	-2.5	-0.1	-1.1	6.1
Ireland	0.4	-1.0	-1.1	3.1	-0.7	-4.3	-3.1	-0.2	-2.6	9.5
Israel	-4.3	-1.2	0.7	0.3	0.3	-0.7	1.2	0.5	1.8	1.6
Italy	-2.9	0.6	0.1	-1.9	0.0	-0.3	1.6	-0.7	-1.3	4.8
Korea	1.8	-1.9	-0.9	-3.2	-0.3	-0.6	4.2	-0.1	-2.2	3.2
Luxembourg	-0.6	0.2	0.1	2.7	-0.5	-0.3	-1.3	-0.4	0.1	0.0
Netherlands	-3.6	-0.8	0.4	-1.4	0.1	-0.5	5.8	-0.2	0.2	0.0
Norway	-1.8	-0.7	-0.1	-1.0	0.3	0.8	0.3	0.5	-0.7	2.4
Poland	-0.1	0.0	0.8	5.0	0.2	-1.7	1.0	0.6	-1.0	-4.9
Portugal	3.0	-0.5	0.0	-4.8	-0.5	-1.0	-1.1	-0.8	-2.2	7.8
Slovak Republic	-1.7	-2.3	0.2	-5.2	1.0	0.8	4.5	0.9	3.3	-1.5
Slovenia	-2.0	-0.4	-0.7	2.0	0.0	-0.1	-0.4	1.1	-0.6	1.1
Spain	-2.1	-0.5	0.0	-0.2	-0.2	-1.3	0.8	-0.1	-0.6	4.2
Sweden	-0.5	-1.0	0.2	1.0	0.1	-0.3	1.8	0.2	0.1	-1.6
United Kingdom	1.0	-0.6	-0.4	-1.0	0.3	0.0	1.8	-0.4	0.3	-1.0
United States	-2.5	2.3	-0.4	-1.7	0.0	0.5	2.2	-0.2	-2.0	1.7
<b>OECD</b>	-1.1	-0.5	-0.1	-0.6	-0.1	-0.5	1.2	0.0	-0.3	2.0

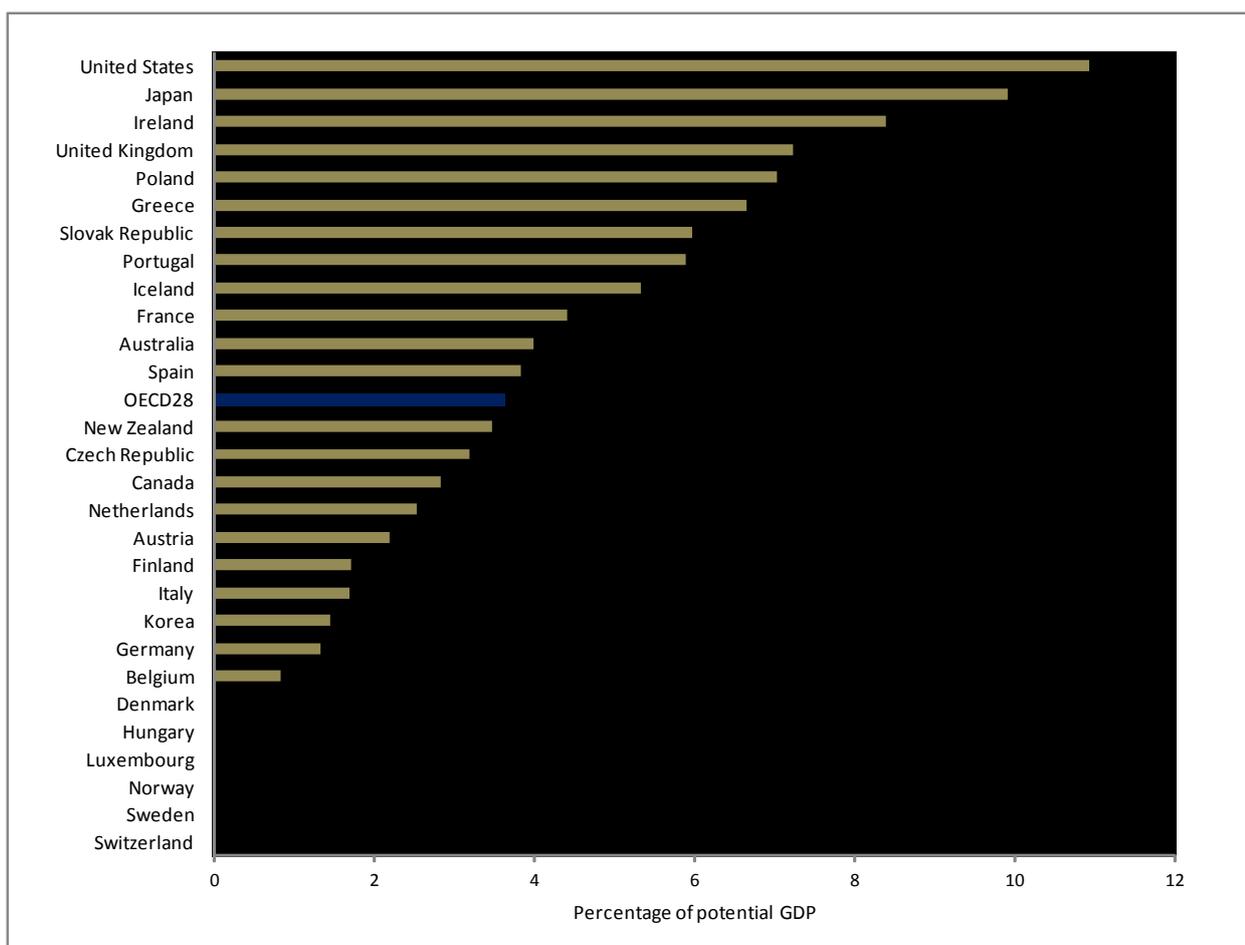
Fonte: OCSE, GAG 2013

I dati relativi alla spesa pubblica per funzione, aggiornati dal GAG 2013 all'anno 2011, non possono che confermare un'articolazione della spesa pubblica non particolarmente dissimile da quella media

OCSE (anche se all'interno della funzione "protezione sociale" la componente strettamente pensionistica appare, come ben noto, molto accentuata) con, tuttavia, la visibile criticità di spese per istruzione e cultura molto più contenute rispetto a quelle medie OCSE e, in particolare, nel confronto con Francia e Stati Uniti. Anche la tavola 2.2. relativa alle variazioni della spesa per funzione, con riferimento all'arco temporale 2001-2011, segnala l'anomalia delle due voci di spesa, istruzione e cultura, penalizzate lungo l'intero periodo preso in esame.

Nonostante il GAG 2013 non svolga specifici nuovi approfondimenti, uno sguardo accurato e bilanciato sullo stato della finanza pubblica italiana rende opportuna la riproposizione dei confronti internazionali relativi alle evidenze sulla dimensione di lungo periodo dell'aggiustamento dei nostri conti pubblici e della spesa in particolare.

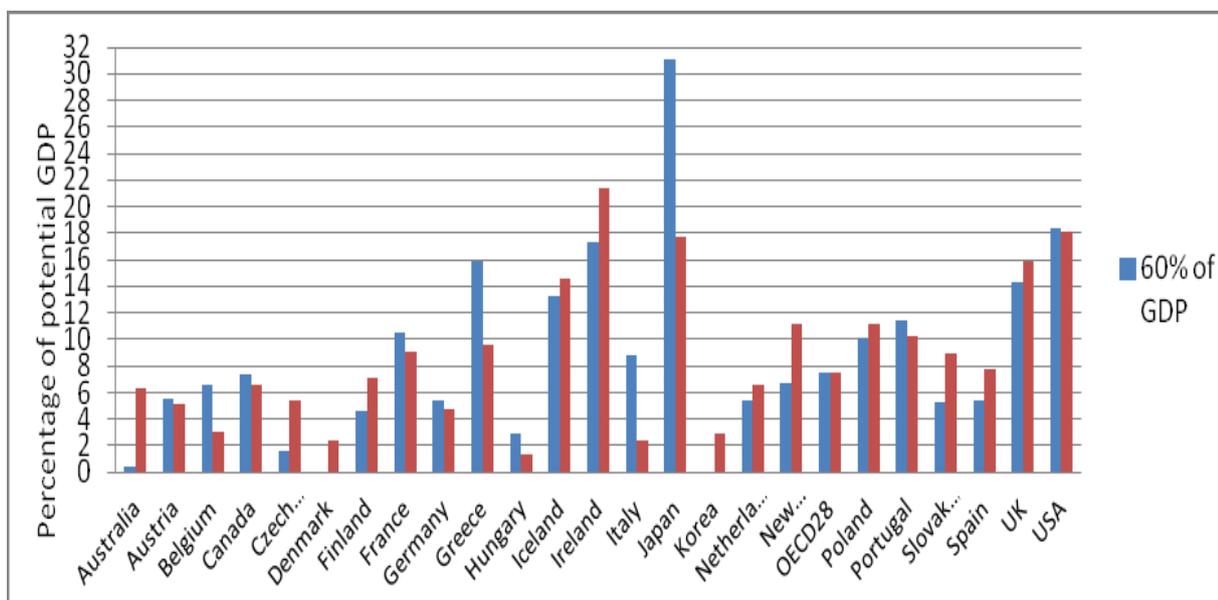
**Figura 2.6 Variazione complessiva del saldo primario di bilancio necessaria nel periodo 2010-2026 al fine di stabilizzare il rapporto debito lordo pubblico/PIL (in percentuale del PIL potenziale)**



Fonte: OCSE, GAG 2011

I dati OECD mostrano che la variazione totale del saldo primario (al netto della componente ciclica e delle misure di entrata e di spesa una tantum) richiesta all'Italia per stabilizzare il debito pubblico nel periodo 2010-2026 è inferiore ai due punti percentuali di PIL potenziale, ben al di sotto di quanto necessario agli Stati Uniti (11 punti circa), al Giappone (intorno ai 10 punti), Regno Unito (oltre 7 punti), Francia (oltre i 4 punti). Analogamente, la correzione complessiva necessaria all'Italia per portare il rapporto debito/PIL al 60% nel 2026 supera i 6 punti percentuali di PIL potenziale (un impegno ovviamente di dimensione elevata, superiore alla media OCSE) ma, comunque, inferiore a quanto richiesto a Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Giappone.

**Figura 2.7** Correzione complessiva necessaria al fine di ridurre nel 2026 al 60% e ai livelli pre-crisi il rapporto debito lordo pubblico/PIL (in percentuale del PIL potenziale)



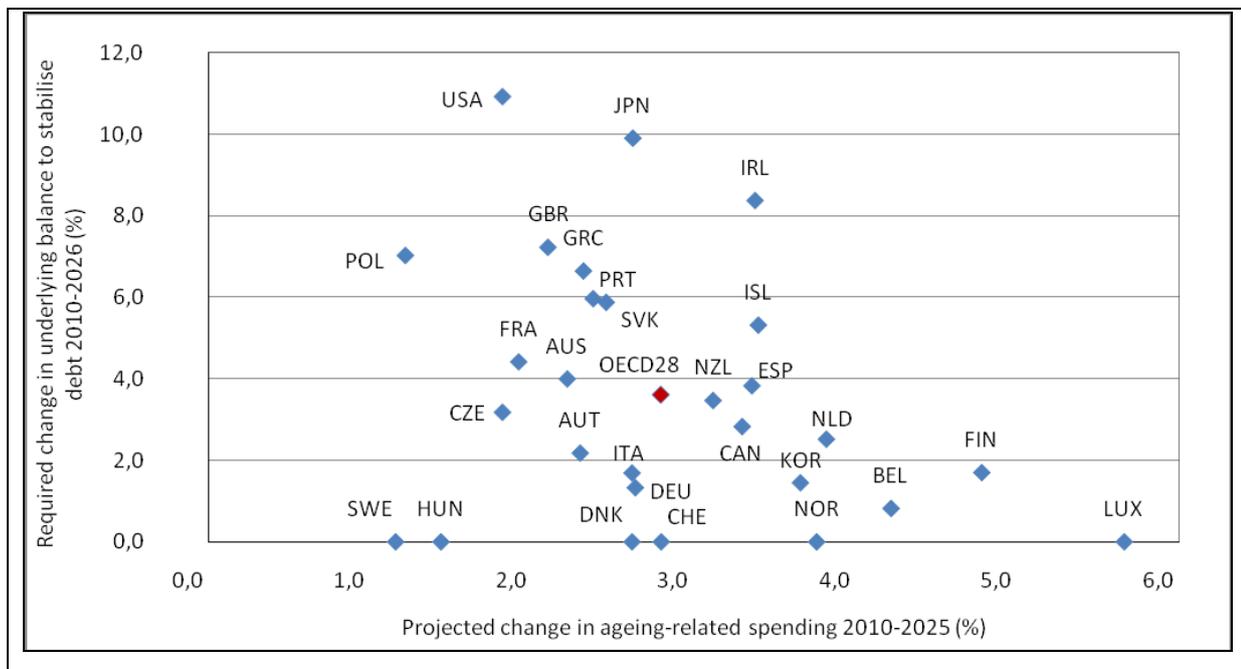
Fonte: OCSE, GAG 2011

La correzione fiscale in termini di saldo primario (sempre al netto degli effetti del ciclo e delle misure *one-off*) necessaria per stabilizzare progressivamente il rapporto debito/PIL nel 2010-2026 risulta essere coerente con le variazioni previste nell'analogo periodo delle spese pubbliche *ageing-related*, inferiori nel caso dell'Italia alla media attesa per l'intera area OCSE.

Del resto, le proiezioni di lungo periodo realizzate dall'Ageing Populations and Sustainability Working Group (AGW) dell'Economic Policy Committee dell'UE con riferimento a sanità, pensioni e welfare

mostrano una posizione finanziaria dell'Italia molto solida nel tempo e in linea o perfino assai migliore di quella dei più importanti partner OCSE e EU.<sup>6</sup>

**Figura 2.8** *Correzione di bilancio complessiva e variazioni previste nella spesa pubblica legata all'invecchiamento (in percentuale del PIL potenziale)*



Fonte: OCSE, GAG 2011

<sup>6</sup>Cfr., in particolare, European Commission (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, *European Economy*, n. 2. Si vedano anche, con un dettaglio molto approfondito sull'Italia, le analisi pubblicate annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato, cfr MEF, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2012) *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 13, settembre.

### **3. Fiducia nelle Istituzioni pubbliche e caratteristiche di realizzazione di alcune funzioni fondamentali**

#### **3.1. La fiducia**

In una fase così prolungata di crisi economica e sociale come quella che ha attraversato e ancora interessa gran parte dei paesi occidentali, l'ambiente istituzionale e la fiducia nell'opinione pubblica che le istituzioni guida del Paese riscuotono è elemento essenziale per poter attuare con efficacia e reali chance di duraturo successo le incisive azioni che la crisi stessa impone per il suo superamento. Un ambiente favorevole e coeso è condizione per acquisire il consenso necessario agli inediti sforzi che i cittadini sono ovunque chiamati a sostenere, consente di aprire le porte a prospettive future a cui tutti devono essere chiamati a contribuire, ad esempio attraverso comportamenti di *compliance* fiscale, disponibilità al restringimento, per quanto temporaneo, di benefici consolidati e rimodulazione delle traiettorie di sviluppo della fruizione degli stessi. Da questo punto di vista la fiducia nelle Istituzioni di governo della cosa pubblica è fattore strategico su cui radicare le policy ma è anche una dimensione non indipendente, non è una variabile esogena ma piuttosto una conseguenza della capacità delle istituzioni di operare in modo efficace, efficiente, secondo parametri di equità tali per cui l'azione da esse svolta possa essere percepita, in fasi di crisi economica e sociale, come necessaria e quindi meritevole di consenso e sostegno. Si tratta in sostanza della possibilità o meno di attivare un circolo virtuoso, un meccanismo di azione e retroazione nel rapporto con i cittadini che può essere determinante per il superamento di periodi di difficoltà strutturale ma è, comunque, fattore permanente di consolidamento della capacità della pubblica amministrazione di fungere da leva di progresso e di creazione di benessere per la società. L'attitudine e la reale capacità delle istituzioni di rendere conto del loro operato e di agire, nella percezione comune, nell'interesse della collettività, con imparzialità ed equità oltre che con efficienza e appropriatezza, evitando sprechi e minimizzando i tempi di erogazione dei servizi, rendendo noti i risultati a fronte degli obiettivi dichiarati, sono elementi essenziali di una pubblica amministrazione al servizio effettivo del Paese e che sia percepita come tale.

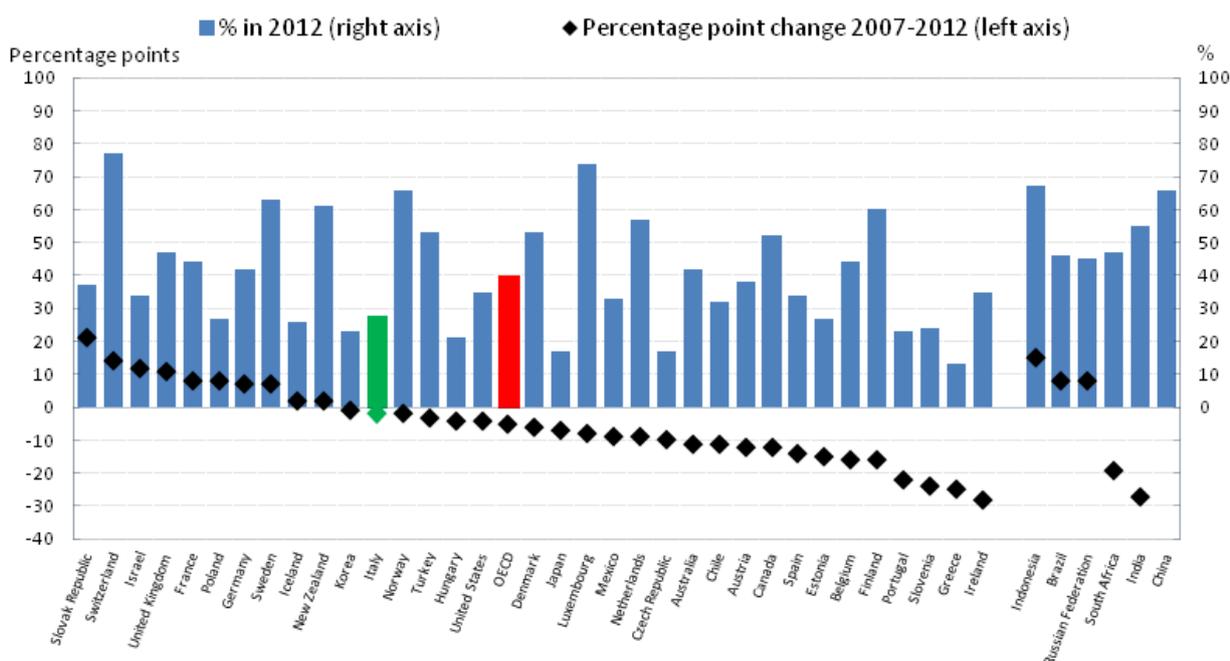
Una tale caratterizzazione e la percezione della sua sussistenza da parte del corpo sociale è naturalmente la risultante di una molteplicità di elementi e dimensioni dell'agire pubblico che, interagendo, determinano la fiducia del corpo sociale stesso nella classe di governo, intesa nel senso più ampio del termine. Fra gli altri certamente rientrano le procedure che presiedono alla funzione allocativa, l'operare nella pratica e nella cultura di bilancio di entità terze con funzioni di garanzia

circa la veridicità delle basi informative su cui sono disegnati gli scenari per le conseguenti scelte di policy, la correttezza dei comportamenti, la trasparenza, il livello di corruzione, reale o percepita, le condizioni di offerta di alcuni servizi essenziali che attengono al cuore del funzionamento dei poteri pubblici nei rapporti con i cittadini. Tutto ciò incide sulla fiducia di questi ultimi e, come si diceva, impatta in misura decisiva sulla tenuta del sistema e quindi sulla disponibilità dei singoli a sostenere gli sforzi richiesti, comunque a rapportarsi positivamente con i pubblici poteri contribuendo, direttamente e indirettamente, al buon funzionamento della macchina pubblica. Come rilevato in *Government at a Glance (GaG)*, “la fiducia è essenziale per la coesione sociale e il benessere in quanto incide sulla capacità del potere pubblico di governare senza ricorrere a pratiche coercitive. Conseguentemente, è un efficiente strumento di riduzione dei costi di transazione nelle relazioni sociali, economiche e politiche. Un alto livello di fiducia nei pubblici poteri può aumentare l’efficienza e l’efficacia degli interventi approntati” (pag 21), anche attraverso effetti di riduzione della propensione al *free riding* da parte di coloro che sono i più diretti destinatari delle policy, effetti tanto più significativi quanto più i destinatari possono percepire che a fronte di un sacrificio nel breve periodo possono confidare in ritorni positivi – anche in termini di benessere collettivo – nel lungo. Pertanto la fiducia può consentire di migliorare la *compliance* alle regole e ai doveri del cittadino contribuente e, quindi, ridurre i costi di enforcement oltre a generare maggiori risorse a parità di aliquote formali, nonché migliorare la propensione all’investimento e alle decisioni di consumo degli operatori riducendo la quota di reddito (di domanda di moneta) da essi non spesa per motivi precauzionali e configurandosi, quindi, come fattore di dinamismo economico e di aumento della produttività totale dei fattori.

“Fiducia nelle istituzioni “ è certamente un concetto soggettivo e in parte sfuggente. Esso può quindi essere misurato direttamente, attraverso la rilevazione dei giudizi espressi dai cittadini, o sulla base di indicatori indiretti da cui trarre elementi per dedurre indicazioni sul livello di fiducia relativo. Dal primo punto di vista gli esercizi di comparazione internazionale che si possono fare sulla base delle *survey* correntemente realizzate da diversi organismi soffrono tutti, in diversa misura, di problemi di non perfetta confrontabilità nei contenuti delle informazioni raccolte, che variano sia per effetto di disomogeneità nelle definizioni di riferimento e della loro interpretazione da parte dei rispondenti nei diversi Paesi, sia per effetto delle differenze di tipo storico-culturale che li caratterizzano e, quindi, delle possibili difformità nelle risposte che mediamente gli intervistati rilasciano. Inoltre le indagini sono spesso fondate su campioni di piccole dimensioni e non sono a volte rappresentative delle diverse realtà territoriali interne a ciascun Paese. Con tutti i *caveat* del caso, tuttavia, alcune indicazioni di massima possono pur sempre essere desunte dalla comparazione internazionale che,

per i paesi Ocse e alcuni di quelli emergenti, è riportata nella figura seguente (i dati essendo quelli delle indagini Gallup realizzate nel 2012 e nel 2007).

**Figura 3.1. Fiducia nel governo nazionale nel 2012 e sue variazioni rispetto al 2007** (percentuale di coloro che hanno dato risposta positiva alla domanda “ha fiducia nel governo nazionale?”)



Fonte: Gallup

World Poll

Data for Chile, Germany and the United Kingdom are for 2011 rather than 2012. Data for Iceland and Luxembourg are for 2008 rather than 2007. Data for Austria, Finland, Ireland, Norway, Portugal, Slovakia, Slovenia and Switzerland are for 2006 rather than 2007.

Dall’esame della figura emerge in tutta evidenza la posizione occupata dall’Italia (barra colorata in verde) che si colloca nella fascia bassa del ranking, ben al di sotto nel 2012 rispetto alla media OCSE (barra in rosso). Su 41 Paesi l’Italia è al trentunesimo posto e, rispetto al 2007, mostra un peggioramento del 2% (quest’ultimo leggermente inferiore a quello della media OCSE, il cui livello è diminuito del 5%). In Europa, gli score più elevati sono riconosciuti ai Paesi del Nord, quelli dell’Europa centrale collocandosi intorno alla media OCSE. L’indagine Eurobarometro conferma e, anzi, rende ancora più netto il quadro per l’area europea: l’Italia raggiunge il 10% rispetto a un livello medio dell’area Ocse superiore al 30%, depresso dall’influenza dei Paesi dell’area mediterranea che vedono crollare i livelli di fiducia, a cui – rispetto all’indagine Gallup - contribuiscono anche Francia e Regno Unito.

Le valutazioni espresse dagli intervistati dell’indagine Gallup differiscono significativamente in relazione alle tipologie di Istituzioni e poteri pubblici a cui sono riferite. Nella tavola 3.1 sono indicate le percentuali di giudizi positivi con riferimento anche al sistema giudiziario, a quello della sicurezza locale, al sistema dell’istruzione e a quello della sanità (in realtà per questi ultimi due ambiti il giudizio è riferito alla soddisfazione rispetto ai servizi offerti, non alla fiducia)

**Tavola 3.1. Fiducia e soddisfazione per diverse tipologie di poteri pubblici**

	National government	Judicial System	Local police	Education system	Healthcare
Australia	42	58	80	66	81
Austria	38	64	85	72	93
Belgium	44	46	76	69	87
Canada	52	57	87	74	75
Chile	32	24	63	44	39
Czech Republic	17	31	58	62	71
Denmark	53	85	80	72	81
Estonia	27	45	68	51	45
Finland	60	72	87	81	65
France	44	50	74	67	78
Germany	42	61	82	66	91
Greece	13	38	63	46	29
Hungary	21	37	59	60	64
Iceland	26	54	89	78	79
Ireland	35	62	74	82	64
Israel	34	48	57	62	69
Italy	28	38	76	62	55
Japan	23	62	74	56	75
Luxembourg	74	70	79	65	88
Mexico	38	32	35	64	54
Netherlands	57	65	70	74	88
New Zealand	61	58	83	71	83
Norway	66	81	80	78	82
Poland	27	42	58	60	42
Portugal	23	23	71	67	57
Korea	28	28	53	52	68
Slovak Republic	37	32	61	61	59
Slovenia	24	23	72	76	81
Spain	34	29	75	63	74
Sweden	63	71	78	65	81
Switzerland	77	81	89	77	94
Turkey	53	51	66	55	60
United Kingdom	47	62	76	78	92
United States	35	48	78	64	73
OECD	40	51	72	66	71

Fonte: Gallup World Poll

OECD average based on 2012 data for all countries, except data for Chile, Germany, Japan, Mexico, Korea and the United Kingdom are for 2011 rather than 2012.

Data for national government refer to the percentage of "yes" answers to the question: "In this country, do you have confidence in each of the following, or not? How about national government?" Data for the judicial system refer to the percentage of "yes" answers to question: "In this country, do you have confidence in each of the following, or not? How about Judicial system and courts?" Data for the Local police refer to the percentage of "yes" answers to question: "In the city or area where you live, do you have confidence in the local police force, or not?" Data for Education system refer to the percentage of "satisfied" answers to the question: "In the city or area where you live, are you satisfied or dissatisfied with the educational system or the schools?" Data for Health care refer to the percentage of "satisfied" answers to the question: "In the city or area where you live, are you satisfied or dissatisfied with the availability of quality health care?"

Rispetto a quanto osservato per la fiducia nel governo nazionale, quella nel sistema giudiziario vede l'Italia risalire alcune posizioni in graduatoria (collocandosi al venticinquesimo posto su 34 Paesi) ma ancora pesantemente distante dalla media OCSE, la quale è pari al 51% rispetto al 38% dell'Italia. Più elevata è la fiducia riconosciuta alle forze di sicurezza locali, per le quali i giudizi espressi dai cittadini italiani portano il nostro paese a metà della graduatoria (16 sedicesimo posto) e con una percentuale di risposte positive superiore a quella della media OCSE: 76% rispetto a 72%. La soddisfazione per il sistema dell'istruzione e per quello della sanità in Italia è nuovamente al disotto della media OCSE (52 contro 66 nel primo caso, 55 contro 71 nel secondo).

La valutazione di tali evidenze, come si diceva, va fatta con prudenza per i motivi già ricordati ma anche per "effetti alone" che possono influire sulla percezione dei cittadini derivanti dall'influenza dei media (in particolare si rileva una correlazione positiva significativa fra la fiducia nel governo nazionale e quella nei media che potrebbe essere replicata anche quando si scende a livelli di maggior dettaglio, fino a quello micro, che attengono alla fruizione dei servizi dell'istruzione e della sanità) nonché dalle singole esperienze fatte dagli utenti nell'accesso ai servizi che, come noto, quando negative sovrastano gli effetti di quelle positive nella formazione della percezione complessiva. In effetti, come si vedrà fra breve, mentre nel caso del sistema giudiziario e dell'istruzione alcune evidenze oggettive sulla qualità dei servizi confermano le percezioni di sfiducia/insoddisfazione relativa espresse, in quello della sanità le due tipologie di indicazioni sono apparentemente contraddittorie.

A livello più generale, è da rilevare che il clima di fiducia è chiaramente influenzato anche dalle condizioni di contesto in cui opera la pubblica amministrazione. Uno degli elementi che risulta essere determinante, in quanto incide sull'incertezza e il grado di sicurezza economico-finanziaria avvertito dai cittadini, è senza dubbio la situazione di bilancio (deficit) e, soprattutto, di esposizione debitoria in cui versano le finanze pubbliche nei singoli Paesi. La correlazione negativa cross-country che associa i livelli di debito a quelli di fiducia nel governo nazionale ne è chiara testimonianza. In particolare il coefficiente di correlazione  $R^2$  è pari a 0,81 per i paesi europei con il più alto livello di debito (Grecia, Italia, Portogallo, Irlanda e Spagna): ciò evidenzia che la fiducia è un bene che è possibile conquistare solo nel tempo, consolidando progressivamente le condizioni che ne consentono lo sviluppo e attuando con determinazione le politiche conseguenti.

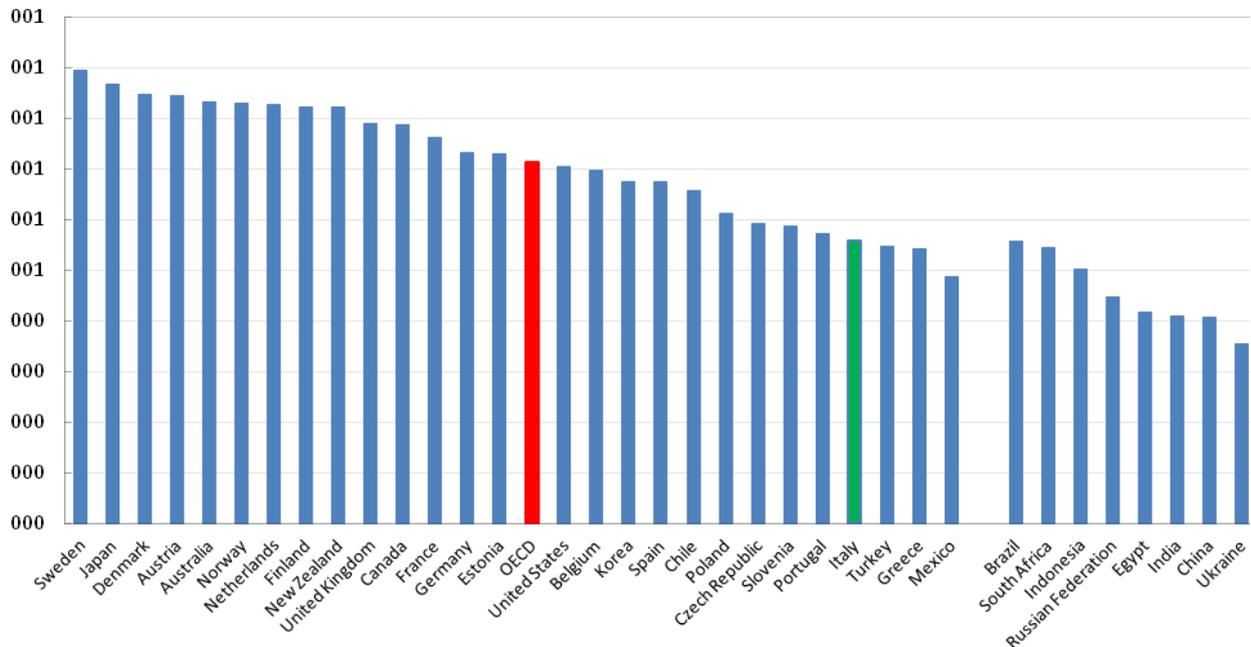
Nella dimensione micro, ciò che conta è, come appena visto, la capacità delle istituzioni di rendere effettivamente al cittadino, secondo gli standard di qualità attesi, i servizi dovuti. Quindi secondo canoni di appropriatezza (il giusto secondo le più corrette e tempestive modalità), in modo

trasparente e corretto anche in termini di integrità ed equità. Comunque il cittadino viene a contatto diretto con la Pubblica amministrazione nel momento in cui richiede un servizio e, in tale dimensione, riesce meglio ad apprezzare le caratteristiche del rapporto che si instaura, che sono più sfuggenti quando invece si riferisce al governo nazionale. Tutti gli indicatori riferiti a questi ambiti, infatti, raggiungono livelli numerici più elevati di quello relativo alla fiducia nel governo nazionale (v. tavola 3.1) ma, come già osservato, sono particolarmente bassi per il sistema giudiziario, cui segue quello della sanità, dell'istruzione e infine, al livello più alto, quello della polizia locale. Su tali giudizi, evidentemente, incidono le considerazioni dell'utente in tema di qualità dei servizi ottenuti (accessibilità, tempestività, accuratezza e competenza, possibilità di esprimere apprezzamento o protesta per disservizi). L'integrità è certamente una questione trasversale che attraversa le diverse dimensioni della percezione (fiducia sui livelli nazionale e locale piuttosto che sulle istituzioni erogatrici dei singoli servizi). L'indagine Gallup evidenzia una forte correlazione negativa fra i giudizi espressi dagli intervistati riguardo alla fiducia, da un lato, e alla percezione in merito al livello di corruzione nella gestione della cosa pubblica, dall'altro. Da quest'ultimo punto di vista l'Italia si colloca in cima alla graduatoria (al quarto posto) fra i 34 Paesi OCSE: a fronte di una media OCSE pari a circa 55% di risposte positive alla domanda "c'è corruzione diffusa nella Pubblica amministrazione?", in Italia la percezione positiva raggiunge il livello di quasi il 90%, simile a quelle espresse in Grecia e Portogallo.

### **3.2 La Giustizia**

Su un piano diverso ma, se si vuole, di prossimità a quello della corruzione, è il piano del "rispetto della legge" da parte di tutti, indipendentemente dal ruolo e condizione, e dell'accessibilità alla giustizia: se i funzionari pubblici sono sottoposti alla legge, se le leggi e le regole sono chiare, eque, pubbliche e accessibili, se i diritti fondamentali sono assicurati, se la giustizia è impartita in modo equo, efficiente, indipendente e neutrale, potendo contare su adeguate risorse. Rispetto alla capacità del sistema di far rispettare le regole, senza condizionamenti e con tempestività, un indicatore specifico è stato calcolato attraverso l'indagine effettuata nell'ambito del World Justice Project (figura 3.2).

**Figura 3.2 . Capacità del sistema di far rispettare le regole con equità**



Fonte: World Justice Project

The index ranks from 0 to 1, where 1 signifies higher adherence to the rule of law

Data for Iceland, Ireland, Israel, Luxembourg, Slovak Republic, Switzerland are not available

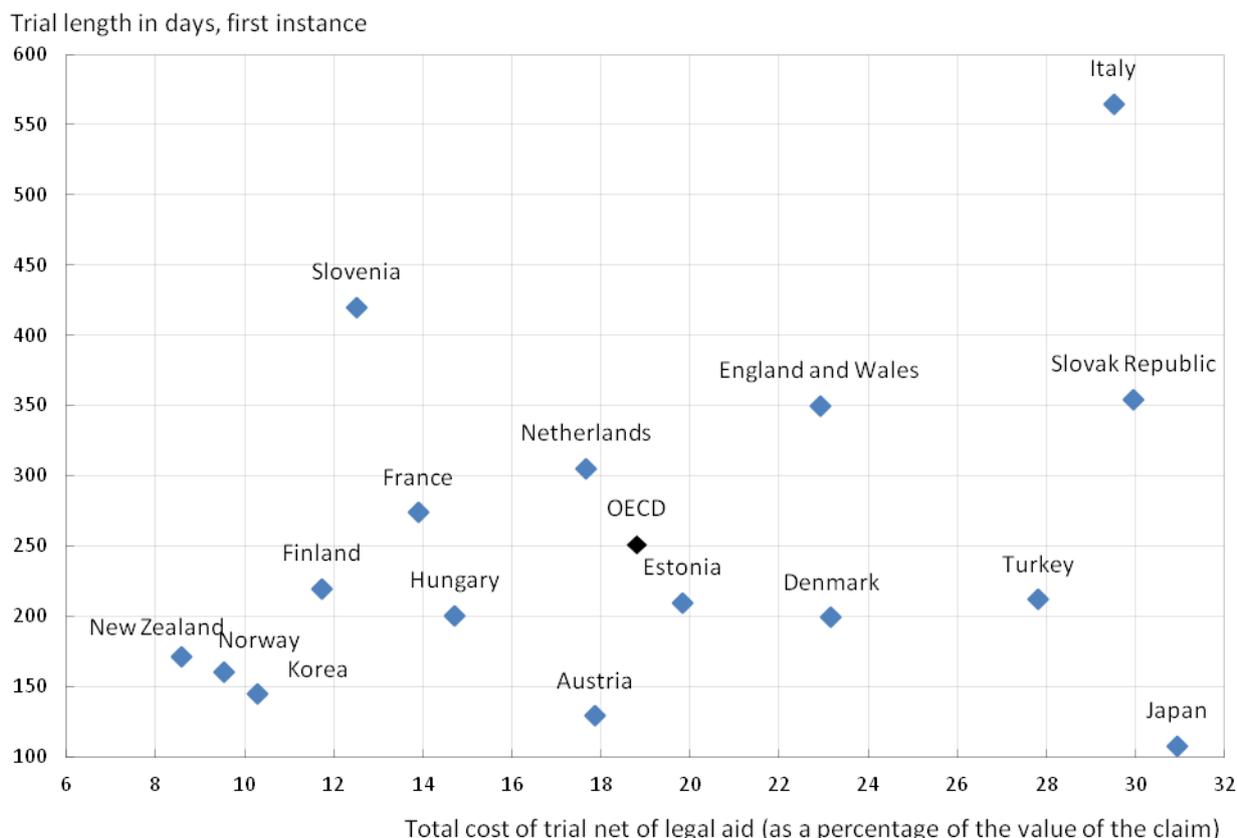
Data for Hungary are not displayed

L'Italia si colloca nuovamente in fondo alla graduatoria dei Paesi OCSE, al quart'ultimo posto, con un indice pari a 0,56, rispetto a una media OCSE di 0,71 e a valori dell'indice che superano 0,8 nei Paesi dell'Europa del Nord.

Riguardo, in particolare, alla giustizia civile, l'indice calcolato nell'ambito del World Justice Project misura la capacità del sistema di consentire ai cittadini di risolvere le controversie in modo accessibile, efficiente ed effettivo, imparziale e indipendente, in assenza di discriminazioni e pratiche corruttive. La graduatoria vede ancora l'Italia in coda, al terz'ultimo posto, prima solo di Turchia e Messico. Il livello è inferiore a 0,6 rispetto a una media OCSE pari a quasi 0,7 e agli score tipici dei Paesi dell'Europa settentrionale, cui in questo caso si aggiunge la Germania, che raggiungono valori nell'intorno di 0,8.

Un indicatore particolarmente efficace per descrivere la posizione relativa dei singoli Paesi rispetto all'efficienza del sistema giudiziario nel settore civile è rappresentato dalla durata dei processi e dai costi mediamente sostenuti dalle parti (Figura 3.3).

**Figura 3.3. Durata in giorni delle cause civili e relativi costi (in percentuale del valore della controversia) - Anno 2012**



Fonte: World Bank *Doing Business* (database) and Palumbo, G., et al. (2013), *Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective*, OECD Economic Policy Papers, No. 5, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k44x00md5g8-en. Data for the United Kingdom only cover England and Wales. For more information about the data, please refer to *Doing Business* database.

Trial length is estimated with a formula commonly used in the literature:  $(\text{Pending}_{t-1} + \text{Pending}_t) / (\text{Incoming}_t + \text{Resolved}_t)$ . The indicator on the x-axis is constructed as the total private cost of trial discounted by the expected probability of receiving legal aid, which is assumed to reset trial costs to zero. The cost of trial (as a percentage of the value of the claim, which is assumed to be equivalent to 200% of income per capita in the country) is taken from the World Bank *Doing Business* database and encompasses three different types of costs necessary to resolve a specific commercial dispute: court fees, enforcement costs and average lawyers' fees.

Emerge in tutta evidenza l'enorme ritardo del sistema giudiziario italiano, le cui caratteristiche di onerosità e soprattutto di inefficienza contribuiscono sicuramente alla scarsa fiducia nello stesso che si è appena visto caratterizzare il nostro Paese. Nel 2012 la durata media dei procedimenti è stata di 564 giorni, più del doppio di quella che contraddistingue in media i Paesi OCSE (251), in prossimità della quale si colloca la Francia. Inoltre il costo che le parti devono sopportare è ai massimi livelli, pari a quasi il 30% del valore della fattispecie oggetto della controversia: una percentuale simile a quella osservata in Giappone dove, però, la durata media dei processi è minima (107 giorni), un quinto di quella italiana. E' appena il caso di ricordare che un sistema giudiziario efficiente è condizione essenziale per comprimere i costi economici dell'attività di impresa e i rischi connessi e, quindi, per favorire la propensione all'investimento. In GaG si osserva che "gli attriti istituzionali e una

inadeguata distribuzione territoriale delle risorse sembrano essere le cause principali della notevole durata dei processi in prima istanza in Italia”.

### **3.3 L’Istruzione**

Riguardo agli altri servizi citati in precedenza (Istruzione e Sanità) in GaG sono proposti alcuni indicatori di efficienza su cui, tuttavia, è opportuno fare alcune osservazioni specifiche in termini metodologici.

Si ricorda che gli indicatori di efficienza devono prevedere a numeratore una misura dell’output e a denominatore una misura dell’input. Qualunque sia la modalità (o componente) di riferimento per la misurazione, l’output dovrebbe rappresentare quantità standard di servizio reso, indipendentemente dagli effetti che la sua fruizione produce, i quali attengono invece alle dimensioni dell’efficacia o dell’impatto (outcome). La quantità di servizio reso dovrebbe, a sua volta, incorporare (attraverso la standardizzazione) la componente qualità.

Per l’Istruzione viene proposto come elemento da porre a numeratore dell’indice il grado delle capacità e/o abilità acquisite dagli utenti del servizio (gli studenti) che, a loro volta, vengono considerate come indicative della produzione (output) di capitale umano. C’è da sottolineare che tale configurazione dell’indicatore di output soffre della evidente forzatura (semplificazione) consistente nell’assimilazione del livello di abilità/capacità/apprendimento con quello del servizio reso dal sistema dell’Istruzione. Infatti tale livello dipende certamente dalle caratteristiche quali-quantitative del servizio reso ma ne rappresenta una misura dell’outcome associato piuttosto che dell’output (il prodotto) generato dal processo di produzione dell’istruzione. In particolare, capacità/abilità/grado di apprendimento sono un risultato (out come) non solo del servizio reso ma anche delle condizioni di contesto in cui esso è fornito e delle caratteristiche individuali nonché dei condizionamenti sociali che incidono sulle possibilità e opportunità di apprendimento da parte degli studenti. Ciò in buona misura spiega perché gli indicatori utilizzati, cioè i risultati dei test PISA (Programme for International Student Assessment) mostrino una variabilità molto significativa (come si vedrà fra breve) della distribuzione territoriale interna ai Paesi, spiegabile proprio sulla base delle condizioni di contesto esterne a quelle specificamente attinenti all’organizzazione del servizio (la sua funzione di produzione).

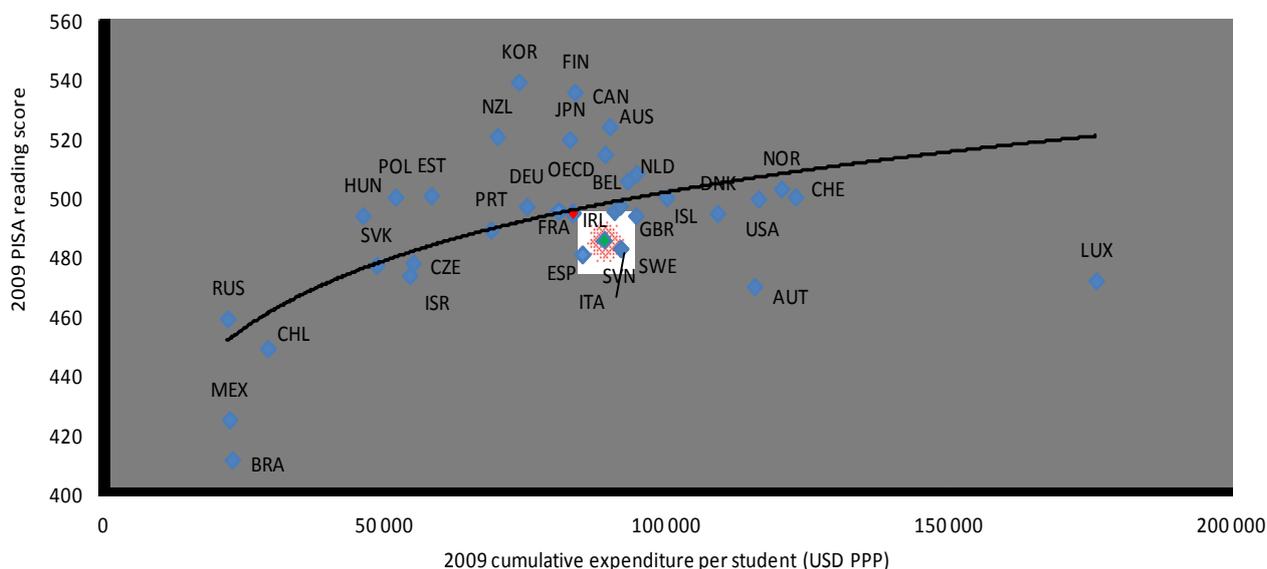
Tale precisazione è funzionale alla corretta interpretazione dell’indicatore proposto in GaG e, quindi, alle conseguenti indicazioni in termini di policy che se ne possono trarre ai fini dell’impostazione di

azioni di miglioramento delle caratteristiche del servizio che, comunque, è finalizzato alla crescita del capitale umano e, quindi, ha natura tale da incidere con effetti cumulativi sul potenziale di crescita dell'economia e, più in generale, sul progresso della società e il benessere futuro dei cittadini, a partire dalle nuove generazioni.

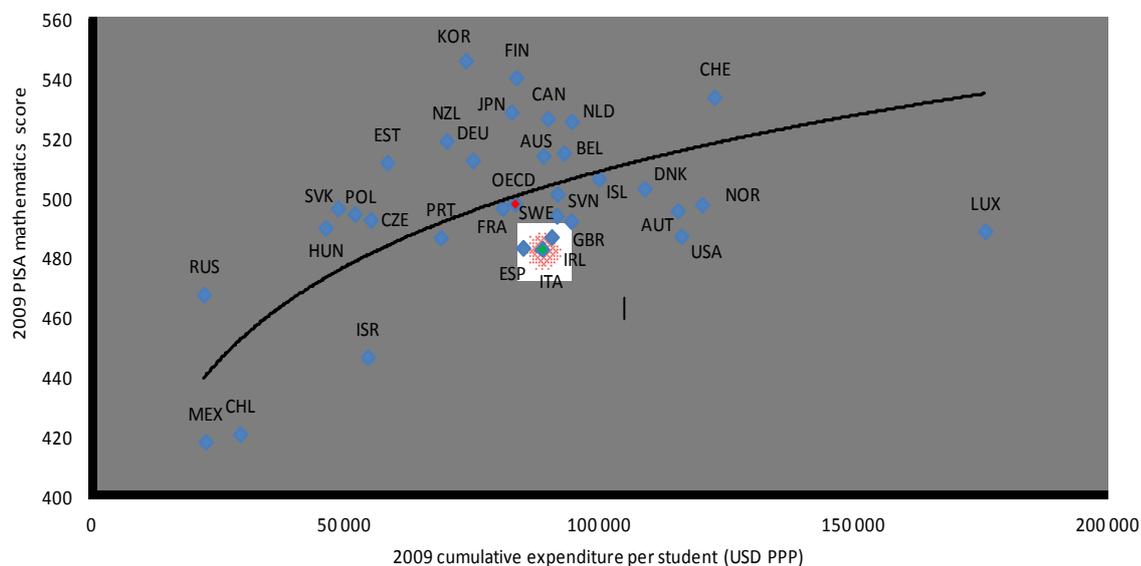
Nelle figure 3.4.1 e 3.4.2 che seguono sono riportati i risultati dei test PISA per gli studenti delle scuole primarie e secondarie nei Paesi Ocse; essi vengono messi a confronto con la spesa media per alunno sostenuta in ciascun Paese (nel caso dell'Italia, così come per altri Paesi indicati in nota a margine delle tavole, la spesa considerata è solo quella pubblica: la distorsione indotta da tale circostanza è di scarso impatto sulla comparabilità dei dati in considerazione del limitato peso dell'istruzione privata in Italia).

Nell'ambito di una correlazione positiva fra spesa pro-capite e risultati nei test PISA, segnalata dalla funzione di regressione il cui coefficiente angolare è positivo significativamente diverso da zero, se si traslano gli assi ponendo l'origine degli stessi in corrispondenza del dato medio Ocse (identificato con il rombo di colore rosso), l'Italia si colloca nel secondo quadrante sia per le prove concernenti la lettura che per quelle mirate ad accertare il livello delle competenze in matematica. Ciò significa che nel nostro Paese la spesa pro-capite è superiore alla media ma è in grado di generare risultati che invece sono ad essa inferiori. Le distanze non sono elevate ma, comunque, significative, evidenziando una posizione di svantaggio rispetto ai principali Paesi europei, quali Francia, Germania e Regno Unito, in entrambe le discipline. Con riferimento alla lettura, l'Italia si colloca al 25 posto nella graduatoria dei 35 Paesi considerati, superando appena gli score di Spagna e di alcuni altri Paesi di peso minore; nei test di matematica, invece, in Europa l'Italia si colloca in fondo alla graduatoria posizionandosi al trentesimo posto in quella generale.

**Figura 3.4.1. Performance nei risultati dei test PISA e spesa cumulata media per studente fra i 6 e i 15 anni di età in USD PPP (2009) - Competenze in lettura**



**Figura 3.4.2. Performance nei risultati dei test PISA e spesa cumulata media per studente fra i 6 e i 15 anni di età in USD PPP (2009) - Competenze in matematica**



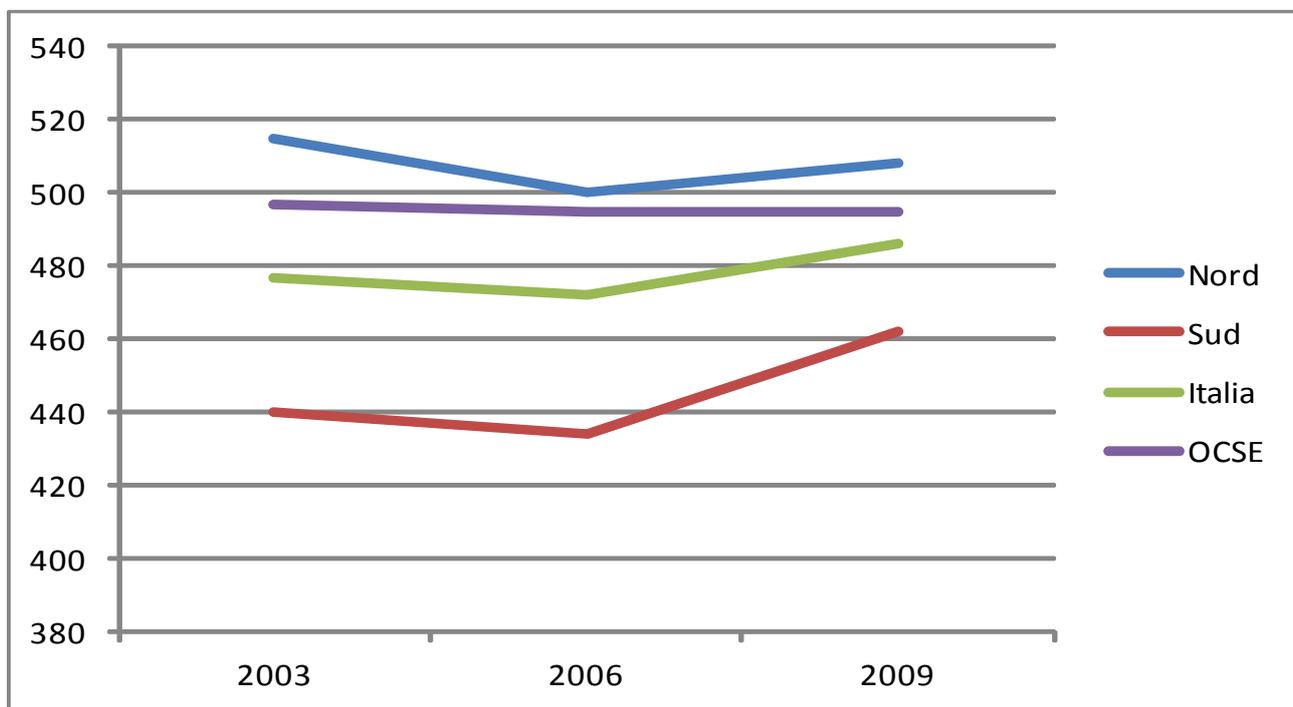
Fonte: OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eag-2012-en, Table B1.3b and OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, PISA, OECD Publishing, Paris, Table I.2.3, doi: 10.1787/9789264091450-en.

Expenditure data for Canada are for 2008. Expenditure data for Chile are for 2010. Expenditure data for Hungary, Ireland, Italy, Poland, Portugal, Slovenia, Switzerland, Brazil and the Russian Federation refer to public institutions only.

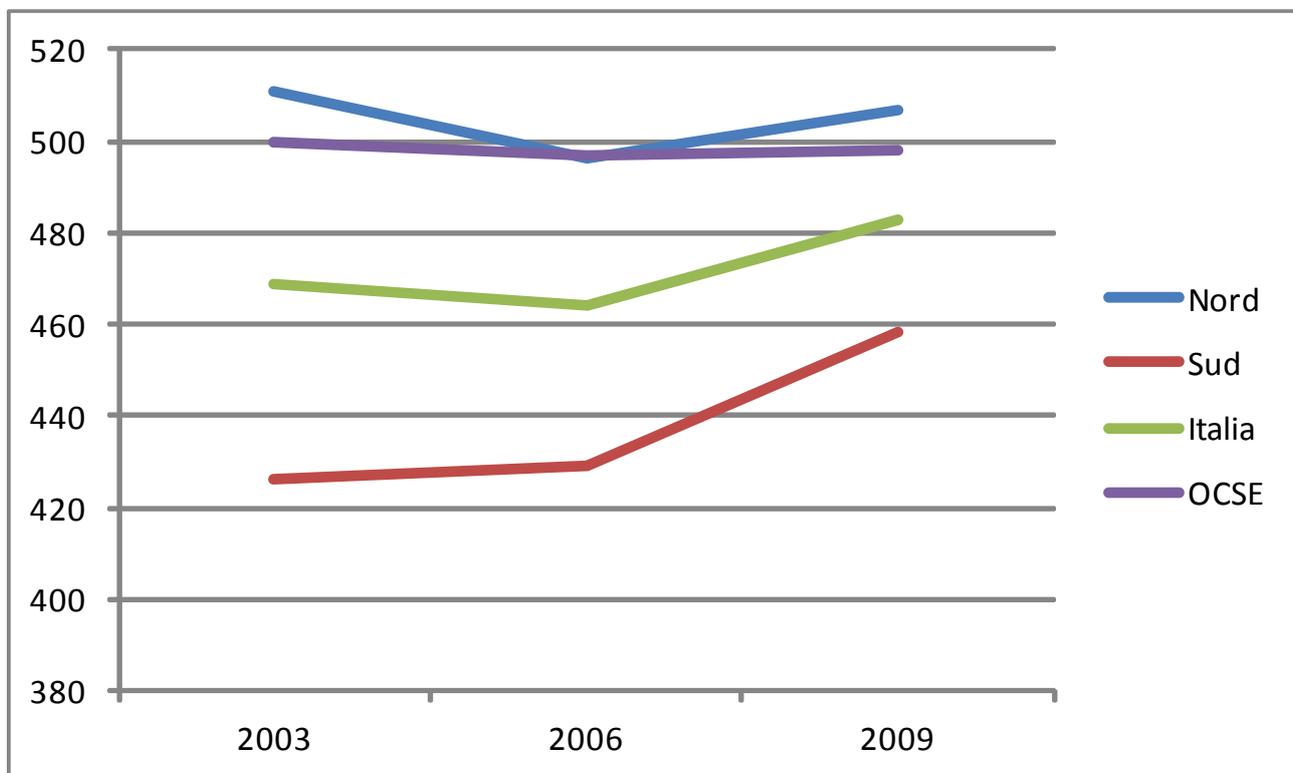
Queste performance insufficienti, si ribadisce, non sono certamente dovute a un impegno inadeguato – almeno in termini relativi – di risorse in quanto il nostro Paese spende in istruzione per ciascuno studente più della media e, in particolare molto più di alcuni Paesi maggiormente performanti come la Francia o la Germania, per non menzionare i casi di Corea e Finlandia che, con una spesa significativamente più contenuta, sono al primo e al secondo posto nei punteggi di ambedue le discipline.

Come si accennava, però, sarebbe per lo meno semplicistico dedurre che il sistema dell'istruzione italiano è, in base a tali evidenze, particolarmente inefficiente oltre che inefficace. Uno sguardo ai differenziali negli score per area territoriale (Figure 3.5.1 e 3. 5.2), infatti, rende chiaro che il problema dell'elevamento delle competenze e abilità delle nuove generazioni è di carattere multidimensionale essendo molteplici le variabili che interagiscono sui risultati, cioè sulla qualità del capitale umano che si forma nelle aule scolastiche.

**Figura 3.5.1. Performance nei risultati dei test PISA in Italia, per ripartizione geografica Nord-Sud e nell'area OCSE – Competenze in lettura – Anni 2003, 2006 e 2009**



**Figura 3.5.2. Performance nei risultati dei test PISA in Italia, per ripartizione geografica Nord-Sud e nell'area OCSE – Competenze in matematica – Anni 2003, 2006 e 2009**



I differenziali fra l'area settentrionale e quella meridionale del Paese sono importanti: talmente elevati da indurre a ritenere che non possano essere indotti da difformità nelle condizioni di insegnamento ma derivino piuttosto da quelle del contesto sociale, economico e culturale in cui la scuola opera e che hanno riflessi significativi sulle possibilità concrete, per il singolo alunno, di cogliere in modo non dissimile le opportunità di apprendimento che gli vengono offerte. Il gap Nord-Sud è di entità notevole per le competenze in lettura e, ancor più, per quelle matematica: nel 2003 si osservano distanze pari, rispettivamente, a 75 e 85 punti (in termini relativi il 17% e il 20%). Nel 2009 il differenziale si è ridotto ma permane su livelli ancora troppo ampi (46 e 49 punti, pari al 10% e all'11%): a fronte di una sostanziale stabilità dei risultati espressi nei test nelle scuole del Nord, infatti, si è avuto un buon recupero delle performance degli studenti meridionali. Tuttavia resta il fatto che l'Italia settentrionale si posiziona sempre su punteggi medi superiori a quelli dell'intera area Ocse mentre il contrario avviene per il Mezzogiorno.

I risultati delle prove Invalsi condotte nel corso del 2013 confermano tali evidenze, mostrando inoltre che con il progredire degli studi, cioè nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria di primo

e poi di secondo grado, le differenze nei livelli di apprendimento fra le aree del Nord e del Sud del Paese si amplificano, con le regioni centrali che nel loro insieme fanno registrare performance in linea con la media nazionale. In particolare, considerando il quinto anno della primaria, il primo della scuola secondaria di primo grado e il secondo anno della secondaria di secondo grado, nei test di Italiano il gap nei punteggi conseguiti nelle due ripartizioni geografiche è risultato sempre a favore degli studenti del Nord e pari rispettivamente al 7%, all'11% e al 14%; nei test di matematica il divario è ancora maggiore essendo stato, nell'ordine, dell'8%, del 14% e del 16%. Da notare che la variabilità intorno alla media di tali punteggi è elevata non solo nella distribuzione interregionale ma anche, per la sola area meridionale, in quella intraregionale e perfino all'interno delle singole scuole e classi: ciò è indice, ancora una volta, del fatto che altri fattori, oltre a quello strettamente scolastico (la qualità del servizio reso), impattano sui livelli di apprendimento, per migliorare i quali è necessario porre in essere politiche mirate alla riduzione degli ostacoli di natura sociale ed economica che si frappongono al pieno dispiegamento delle potenzialità insite in ciascun individuo.

Da questo punto di vista un indicatore di immediata capacità esplicativa è l'indice di dispersione scolastica, o tasso di abbandono prematuro degli studi. Nella tavola 3.2 che segue sono riportate le informazioni più recenti di fonte Eurostat attinenti al fenomeno nella sua evoluzione nel tempo (a partire dal 2005). Tale indicatore è calcolato come rapporto percentuale fra la popolazione in età compresa fra 18 e 24 anni con al massimo la licenza media, che non frequenta altri corsi scolastici e non svolge attività formative superiori ai 2 anni, e il totale della popolazione della stessa classe di età. Esso, pertanto, rappresenta quanta parte dei giovani maggiorenni non ha completato almeno la scuola secondaria superiore avendo rinunciato ad iscriversi a corsi di studio successivi a quelli della scuola secondaria di primo grado o, pur essendosi iscritto, ha prematuramente cessato la frequenza agli stessi. L'indice è quindi una misura del potenziale di capitale umano di elevata qualificazione a cui il Paese rinuncia, con ogni probabilità in via definitiva e con riflessi durevoli sul potenziale di crescita. Nella graduatoria europea del tasso di abbandono prematuro, l'Italia si colloca al terzo posto, dopo Spagna e Portogallo, ad un livello intorno al 18%, ben al di sopra della media europea (28 Paesi) che nel 2012 è risultata inferiore al 13% e, in particolare, dei Paesi dell'area centro-settentrionale fra i quali la Svezia si colloca sulle percentuali minime (intorno al 7%). La serie storica mostra però per l'Italia una chiara tendenza al recupero (l'indice era superiore al 22% nel 2005) con una tendenza, tuttavia, alla decelerazione del ritmo di riduzione nella seconda parte del periodo esaminato.

**Tavola 3.2 - Abbandono prematuro degli studi e della formazione per genere per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente nell'Ue a 28 (\*) - Anni 2005-2012 (valori percentuali)**

PAESI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spagna	30,8	30,5	31,0	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Portogallo	38,8	39,1	36,9	35,4	31,2	28,7	23,2	20,8
Italia	22,3	20,6	19,7	19,7	19,2	18,8	18,2	17,6
Regno Unito	11,6	11,3	16,6	17,0	15,7	14,9	15,0	13,6
Belgio	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0
Francia	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	12,0	11,6
Grecia	13,6	15,5	14,6	14,8	14,5	13,7	13,1	11,4
Germania	13,5	13,7	12,5	11,8	11,1	11,9	11,7	10,6
Irlanda	12,5	12,1	11,6	11,3	11,7	11,5	10,8	9,7
Danimarca	8,7	9,1	12,9	12,5	11,3	11,0	9,6	9,1
Finlandia	10,3	9,7	9,1	9,8	9,9	10,3	9,8	8,9
Paesi Bassi	13,5	12,6	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8
Lussemburgo	13,3	14,0	12,5	13,4	7,7	7,1	6,2	8,1
Austria	9,1	9,8	10,7	10,1	8,7	8,3	8,3	7,6
Svezia	10,8	8,6	8,0	7,9	7,0	6,5	6,6	7,5
<b>Ue15 (d)</b>	<b>17,5</b>	<b>17,2</b>	<b>16,8</b>	<b>16,5</b>	<b>15,8</b>	<b>15,4</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>
<b>Ue28 (d)</b>	<b>15,7</b>	<b>15,4</b>	<b>14,9</b>	<b>14,7</b>	<b>14,2</b>	<b>13,9</b>	<b>13,4</b>	<b>12,7</b>

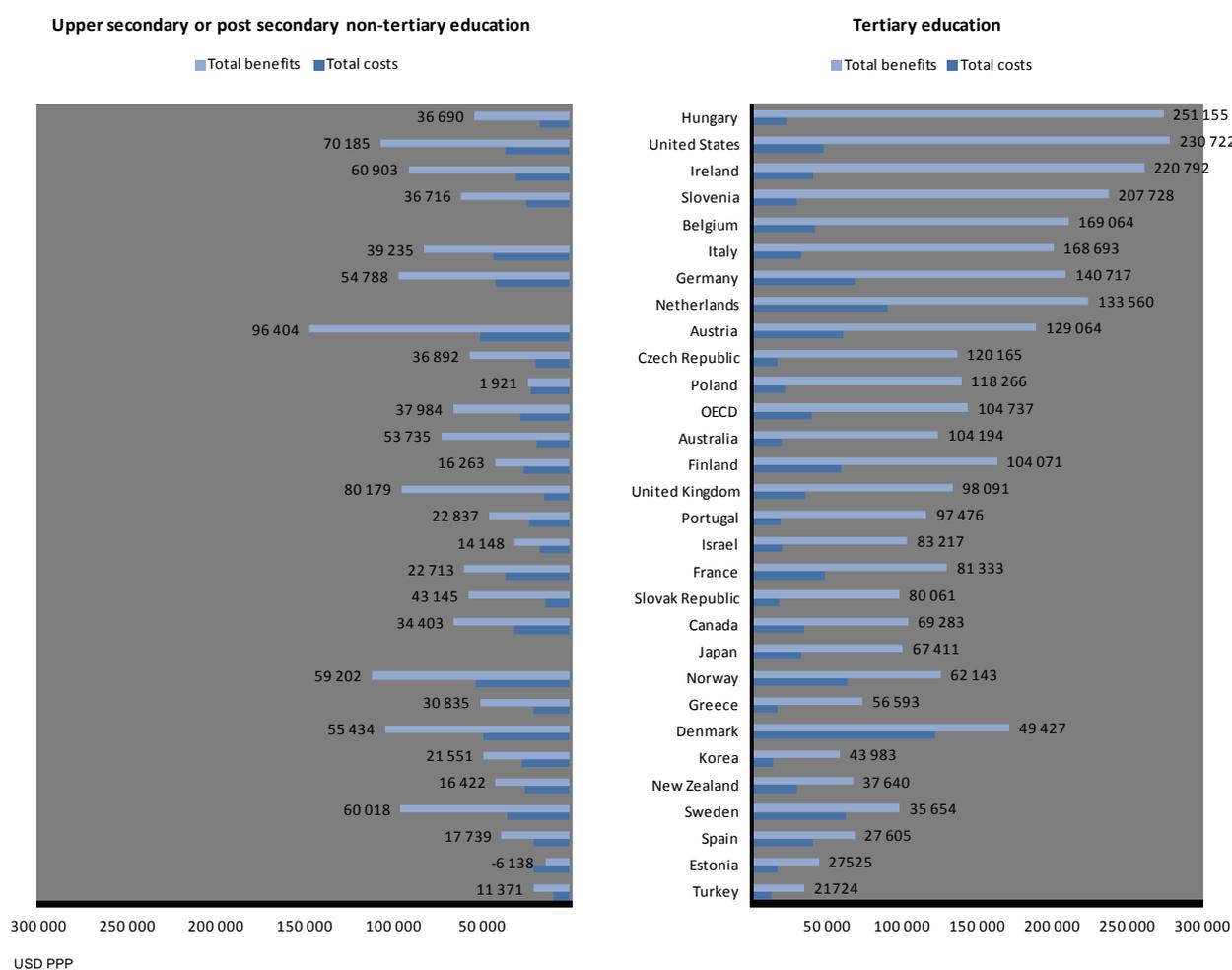
\* Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni

Fonte: Eurostat

Se un alto tasso di abbandono rappresenta un *handicap* per le prospettive di sviluppo dell'intero sistema, dal punto di vista individuale l'uscita prematura dagli studi implica anche la rinuncia a *chance* reddituali più consistenti in futuro. Del resto l'*outcome* del sistema di istruzione può essere anche misurato attraverso il ritorno atteso in ciascun Paese dall'investimento in capitale umano e sviluppo degli *skill* professionali. Il ritorno dall'investimento può essere visto sotto la duplice ottica dell'individuo (maggiori guadagni futuri) e della Pubblica amministrazione che (con la spesa pubblica dedicata e la rinuncia alle entrate fiscali altrimenti potenzialmente acquisibili in capo a ciascun individuo che per il periodo di applicazione agli studi è esentato o gode di benefici aggiuntivi) ha investito risorse che frutteranno maggiori introiti fiscali e implicheranno minori spese per assistenza sociale negli esercizi a venire. In Education at a Glance oltre che in GaG, l'Ocse propone come indicatore il *Net Present Value* (NPV) dell'Istruzione: esso misura i guadagni dell'investimento pubblico al netto dei costi dello stesso, guadagni che come detto derivano dal fatto che una più alta e diffusa istruzione della popolazione può generare crescita delle basi imponibili (redditi più cospicui

essendo percepiti dai soggetti con skill professionali più elevati e, inoltre, risultandone stimolato l'aumento del tasso di occupazione) e, di conseguenza, l'aumento del gettito fiscale e contributivo. Nel computo dei benefici per la finanza pubblica rientrano anche i minori esborsi attesi, in termini di spesa sociale, da una riduzione della disoccupazione e della povertà relativa. Nella figura 6 sono riportate le evidenze fornite per i paesi Ocse da tale indicatore.

**Figura 3.6. Valore attuale netto dell'Istruzione pubblica riferito a uno studente maschio che consegua il diploma di scuola secondaria di secondo grado o la laurea – 2009 o ultimo anno disponibile (dati in USD in PPPs)**



Fonte: OECD (2013), Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

Values are based on the difference between men who attained an upper secondary or post-secondary non-tertiary education compared with those who have not attained that level of education. Data for upper secondary for Belgium and the Netherlands are not included because these education levels are compulsory. Data for upper secondary for Japan are not included because lower and upper secondary education is not broken down. Data for Italy, Netherlands and Poland are for 2008. Data for Japan are for 2007. Data for Turkey are for 2005.

Countries are ranked in descending order of the public NPV returns for tertiary education.

Nella classifica dei Paesi, l'Italia si colloca in ottima posizione evidenziando un NPV ben al di sopra della media Ocse. In particolare è in undicesima posizione per la scuola secondaria superiore e in sesta per l'Università. In questo secondo caso l'Italia sopravanza in modo significativo Paesi partner dell'Unione del calibro di Germania, Regno Unito e Francia. L'indicazione che ne deriva è che non solo a beneficio dei cittadini, e in particolare delle nuove generazioni, ma anche in funzione delle possibilità di progresso dell'intero sistema economico e sociale italiano e, come conseguenza, di quelle di sostegno duraturo al riequilibrio e alla sostenibilità della finanza pubblica, il nostro Paese ha un interesse prioritario a investire risorse in Istruzione in quanto caratterizzate da un "rate of return" particolarmente elevato. Con effetti indotti altrettanto apprezzabili ai fini del superamento di quei gap che, date le condizioni di contesto, caratterizzano ancora il sistema scolastico italiano in termini di effetti sulle capacità e i livelli di apprendimento degli individui che è complessivamente in grado di generare. In sintesi, è necessario, sulla strada di Europa 2020, percorrere il cammino del sostanziale miglioramento delle capacità del sistema Istruzione di elevare il tasso di know how e di cultura diffusa che ancora è troppo basso nel nostro Paese. In proposito le evidenze di cui alla tavola 3.3 mostrano in modo palese la distanza che separa il livello medio di istruzione della popolazione adulta italiana (in età compresa fra 15 e 64 anni) da quello tipico del resto dei Paesi europei: nel 2013 la quota di popolazione che dispone di un titolo di scuola secondaria superiore è pari a 56,5% in Italia rispetto a 71,8% nell'Europa a 27 e 69,5% nell'Europa a 15 Paesi, in cui la Germania emerge come la nazione con il massimo tasso di istruzione (81,9%). L'evoluzione temporale è positiva, la percentuale italiana essendo cresciuta negli ultimi otto anni di 7 punti, ma il ritmo è stato insufficiente a recuperare il gap essendo nel frattempo cresciuta di pari ammontare anche la quota che in media caratterizza l'Europa nel suo insieme. Dove ancora una volta le nazioni centro-settentrionali si collocano sui livelli più elevati.

**Tavola 3.3. Percentuale di popolazione in età compresa fra 15 e 64 anni con diploma di istruzione secondaria superiore nei paesi dell'Ue a 15 e nell'Ue a 27 - Anni 2005-2013 (valori percentuali)**

PAESI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Italia	49,3	50,5	51,4	52,2	53,0	53,8	54,6	55,8	56,5
Austria	75,7	75,2	74,8	75,6	76,4	76,9	77,1	77,9	78,0
Belgio	63,7	64,3	65,2	66,4	67,6	67,4	68,1	68,6	69,6
Danimarca	74,3	74,6	67,7	67,1	67,8	68,2	69,3	70,2	70,4
Finlandia	73,0	73,8	74,6	74,9	75,6	76,4	77,1	78,2	78,9
Francia	64,5	65,1	66,0	67,1	67,7	68,2	68,9	69,8	71,4
Germania	75,2	75,4	76,5	77,7	78,0	78,6	81,6	81,8	81,9
Grecia	59,7	58,3	59,0	60,0	60,2	61,3	62,8	64,1	65,2
Irlanda	63,5	64,8	66,0	67,6	68,5	69,5	70,3	71,2	72,4
Lussemburgo	61,3	60,7	61,3	63,2	71,5	71,1	70,9	71,6	72,9
Paesi Bassi	67,4	67,7	68,5	68,7	68,8	68,1	68,3	69,2	70,7
Portogallo	27,5	28,5	28,7	29,4	30,9	32,9	36,2	38,7	40,1
Regno Unito	71,6	72,4	73,0	73,1	74,3	75,9	76,2	77,8	78,2
Spagna	48,1	48,9	49,7	50,0	50,4	51,6	52,8	53,3	53,9
Svezia	78,7	73,1	73,5	73,8	74,6	75,0	75,6	76,2	76,9
<b>Ue15</b>	<b>63,4</b>	<b>63,8</b>	<b>64,4</b>	<b>65,2</b>	<b>65,8</b>	<b>66,6</b>	<b>67,8</b>	<b>68,7</b>	<b>69,5</b>
<b>Ue27</b>	<b>65,8</b>	<b>66,4</b>	<b>67,1</b>	<b>67,8</b>	<b>68,4</b>	<b>69,2</b>	<b>70,2</b>	<b>71,1</b>	<b>71,8</b>

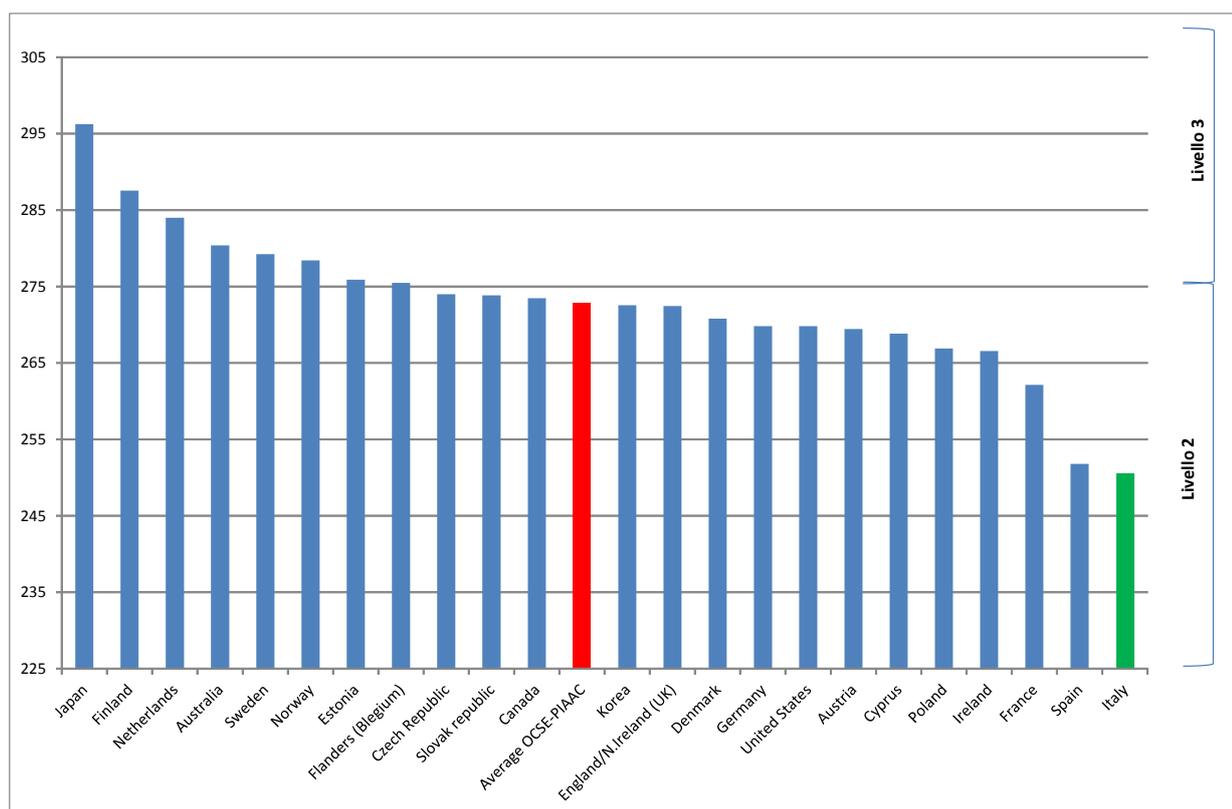
Fonte: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

Nella figura 3.7 e nelle tavole 3.4 e 3.5 sono riportate alcune delle risultanze dell'indagine internazionale PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) sulle competenze degli adulti. L'indagine, coordinata dall'Ocse, è stata svolta nel corso del biennio 2011-2012 al fine di analizzare il livello di competenze fondamentali della popolazione tra i 16 e i 65 anni in 24 paesi. Le competenze prese in considerazione sono quelle fondamentali per la crescita individuale, la partecipazione economica e l'inclusione sociale (literacy) e quelle per affrontare e gestire problemi di natura matematica nelle diverse situazioni della vita adulta (numeracy). Come nel caso degli studenti che è stato esaminato attraverso i risultati dei test PISA, anche in quello degli adulti la performance del nostro Paese è significativamente inferiore a quella della media Ocse, anche se rispetto alle precedenti indagini (IALS 1994-98 e ALL 2006-08) il gap si è ridimensionato.

La figura 3.7 mostra le distanze dei punteggi medi in literacy: l'Italia si colloca all'ultimo posto della graduatoria con uno score di 250 rispetto alla media Ocse che è pari a 270. Come nel caso degli studenti, anche in quello della popolazione adulta i differenziali sono in buona misura determinati da quelli che caratterizzano l'area meridionale in cui il punteggio medio in literacy è prossimo a 240, a

fronte di quelli dell'Italia centrale e del nord-orientale che raggiungono entrambi quota 260 (lo score dell'area nord-occidentale essendo analogo a quello medio nazionale).

**Figura 3.7. Punteggi medi in Literacy conseguiti dalla popolazione in età adulta (16-65 anni) nei Paesi OCSE – Anno 2012**



Fonte: PIAAC - OCSE

Le tavole 3. 4 e 3.5 riportano rispettivamente la distribuzione della popolazione in età adulta per livello di competenza in literacy e in numeracy secondo una scala crescente di livello. L'Italia ha il primato delle frequenze relative nei primi tre livelli in ambedue le dimensioni, con una percentuale cumulata che per la literacy è pari a 69,7%, per la numeracy a 70,5%: corrispondentemente, i valori caratteristici dell'intera area OCSE sono pari a 48,8% e 51,2%. In ciascuno dei tre livelli superiori l'Italia si colloca all'ultimo posto, con frequenze relative cumulate pari al 29,8% in literacy (50% nell'intera area OCSE) e al 28,9% in numeracy (46,5% nella media OCSE).

**Tavola 3.4. Percentuale di adulti 16-65 anni per livelli di competenza in literacy nei paesi OCSE - Anno 2012 (valori percentuali)**

PAESI	Sotto il livello 1	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5	Missing
Italia	5,5	22,2	42,0	26,4	3,3	0,1	0,7
Australia	3,1	9,4	29,2	39,4	15,7	1,3	1,9
Austria	2,5	12,8	37,2	37,3	8,2	0,3	1,8
Canada	3,8	12,6	31,7	37,3	12,8	0,9	0,9
Cipro	1,6	10,3	33,0	32,1	5,2	0,2	17,7
Corea	2,2	10,6	37,0	41,7	7,9	0,2	0,3
Danimarca	3,8	11,9	34,0	39,9	9,6	0,4	0,4
Estonia	2,0	11,0	34,3	40,6	11,0	0,8	0,4
Finlandia	2,7	8,0	26,5	40,7	20,0	2,2	0,0
Francia	5,3	16,2	35,9	34,0	7,4	0,3	0,8
Germania	3,3	14,2	33,9	36,4	10,2	0,5	1,5
Giappone	0,6	4,3	22,8	48,6	21,4	1,2	1,2
Irlanda	4,3	13,2	37,6	36,0	8,1	0,4	0,5
Norvegia	3,0	9,3	30,2	41,6	13,1	0,6	2,2
Paesi Bassi	2,6	9,1	26,4	41,5	16,8	1,3	2,3
Polonia	3,9	14,8	36,5	35,0	9,0	0,7	0,0
Regno Unito	3,3	13,1	33,2	35,9	12,3	0,8	1,4
Repubblica Ceca	1,5	10,3	37,5	41,4	8,3	0,4	0,6
Slovacchia	1,9	9,7	36,2	44,4	7,3	0,2	0,3
Spagna	7,2	20,3	39,1	27,8	4,6	0,1	0,8
Stati Uniti	3,9	13,6	32,6	34,2	10,9	0,6	4,2
Svezia	3,7	9,6	29,1	41,6	14,9	1,2	0,0
<b>MEDIA OCSE-PIAAC</b>	<b>3,3</b>	<b>12,2</b>	<b>33,3</b>	<b>38,2</b>	<b>11,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>

Fonte: PIAAC - OCSE

**Tavola 3.5. Percentuale di adulti 16-65 anni per livelli di competenza in numeracy nei paesi OCSE - Anno 2012 (valori percentuali)**

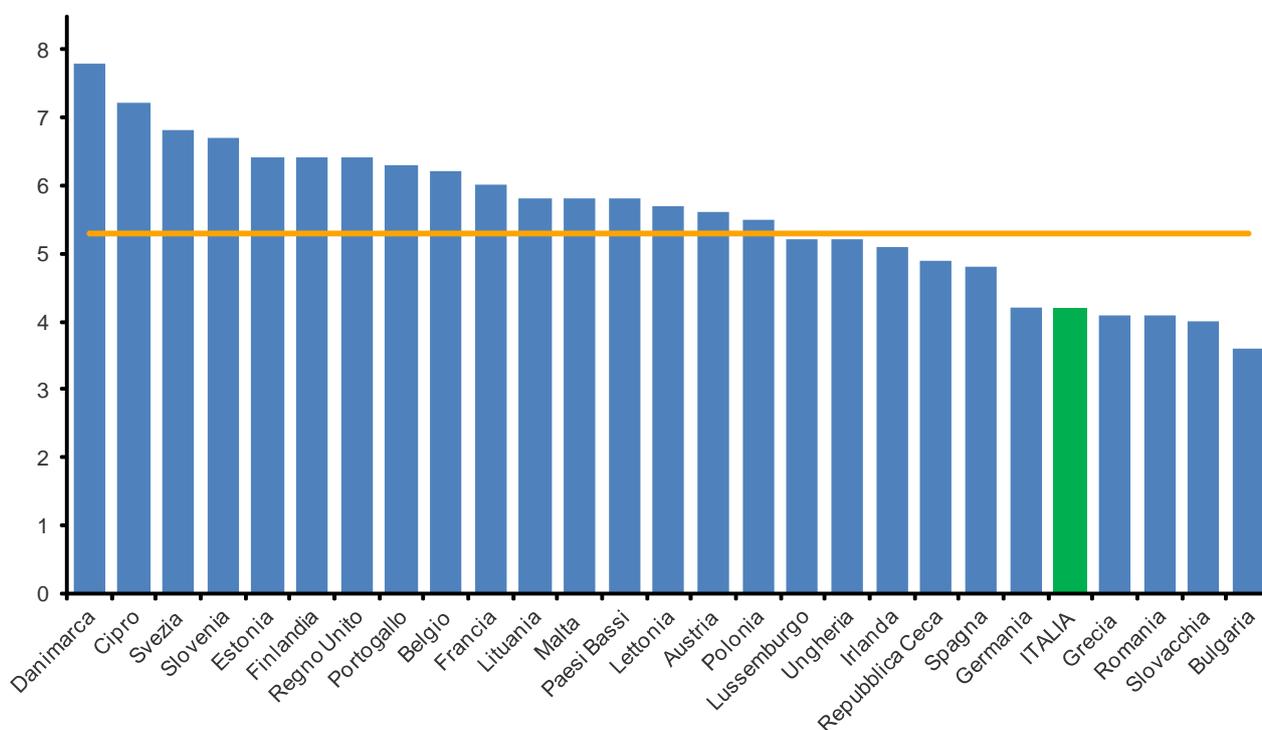
PAESI	Sotto il livello 1	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5	Missing
Italia	8,0	23,7	38,8	24,4	4,3	0,2	0,7
Australia	5,7	14,4	32,1	32,6	11,7	1,5	1,9
Austria	3,4	10,9	33,1	37,2	12,5	1,1	1,8
Canada	5,9	16,4	31,9	32,4	11,3	1,3	0,9
Cipro	3,4	12,1	31,8	28,4	6,3	0,3	17,7
Corea	4,2	14,7	39,4	34,6	6,6	0,2	0,3
Danimarca	3,4	10,8	30,7	38,0	14,9	1,7	0,4
Estonia	2,4	11,9	36,2	38,0	10,4	0,8	0,4
Finlandia	3,1	9,7	29,3	38,4	17,2	2,2	0,0
Francia	9,1	18,9	33,8	29,0	7,8	0,5	0,8
Germania	4,5	13,9	31,0	34,9	13,0	1,2	1,5
Giappone	1,2	7,0	28,1	43,7	17,3	1,5	1,2
Irlanda	7,1	18,1	38,0	28,8	7,0	0,6	0,5
Norvegia	4,3	10,2	28,4	37,4	15,7	1,7	2,2
Paesi Bassi	3,5	9,7	28,2	39,4	15,6	1,3	2,3
Polonia	5,9	17,6	37,7	30,5	7,7	0,7	0,0
Regno Unito	6,3	17,8	33,4	29,8	10,3	0,9	1,4
Repubblica Ceca	1,7	11,1	34,7	40,4	10,6	0,9	0,6
Slovacchia	3,5	10,3	32,2	41,1	11,8	0,8	0,3
Spagna	9,5	21,1	40,1	24,5	4,0	0,1	0,8
Stati Uniti	9,1	19,6	32,6	25,9	7,8	0,7	4,2
Svezia	4,4	10,3	28,7	38,0	16,7	1,9	0,0
<b>MEDIA OCSE-PIAAC</b>	<b>4,7</b>	<b>13,7</b>	<b>32,8</b>	<b>34,3</b>	<b>11,2</b>	<b>1,0</b>	<b>2,2</b>

Fonte: PIAAC - OCSE

Complessivamente, rispetto alle precedenti indagini Ocse, si è registrato un miglioramento relativo per le fasce di età più mature. Ciò nonostante sia scarsa la partecipazione ad attività di apprendimento formale e informale degli adulti che in Italia (24%) è la più bassa tra i paesi Ocse (52%).

In definitiva, il sistema dell'Istruzione italiano nella comparazione con le altre nazioni maggiormente sviluppate, in particolare dell'Europa, se ha mostrato progressi non trascurabili nel corso degli ultimi anni è tuttavia ancora troppo distante dalle performance mediamente conseguite dagli altri Paesi, in termini di output ma soprattutto di outcome. La nuova società della conoscenza a cui l'Italia aspira e che è l'orizzonte verso cui le politiche europee (l'obiettivo di Europa2020 in termini di *early leavers* è fissato al 10%) mirano a condurre l'intera area continentale è un target ineludibile che richiede interventi di policy di carattere multidimensionale, specie nella direzione del superamento degli squilibri territoriali su cui è necessario concentrare gli sforzi per superare i limiti attuali all'efficace esplicarsi della *mission* della scuola in una società moderna, limiti attinenti alle condizioni di contesto in cui la stessa viene esercitata. Si è anche osservato che per il nostro Paese ogni euro investito in Istruzione, specie quella universitaria, è capace di generare valore aggiunto per gli individui coinvolti, per la Pubblica amministrazione e in definitiva per l'intero sistema di entità ben superiore alla media per cui, anche in termini strettamente economico-finanziari, è un investimento sicuramente redditizio. Viceversa, a fronte di tali evidenze, la spesa pubblica italiana in Istruzione, che può essere considerata come proxy dell'investimento in istruzione che il nostro Paese ha realizzato negli anni, si è contratta in termini relativi (come quota dell'intera spesa pubblica) nel corso dell'ultimo decennio. In particolare la riduzione è stata dell'1,3% fra il 2001 e il 2011 a fronte della stazionarietà della quota calcolata per l'insieme degli altri Paesi Ocse e all'aumento della stessa in alcuni di più importante peso economico (Germania +0,7%, Regno Unito +0,3%). I livelli della spesa pubblica per Istruzione e formazione, normalizzati rispetto al PIL, nel 2011 vedono l'Italia fra gli ultimi posti in Europa (Figura 3.8).

**Figura 3.8. Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione nei paesi Ue - Anno 2011 (in percentuale del Pil)**



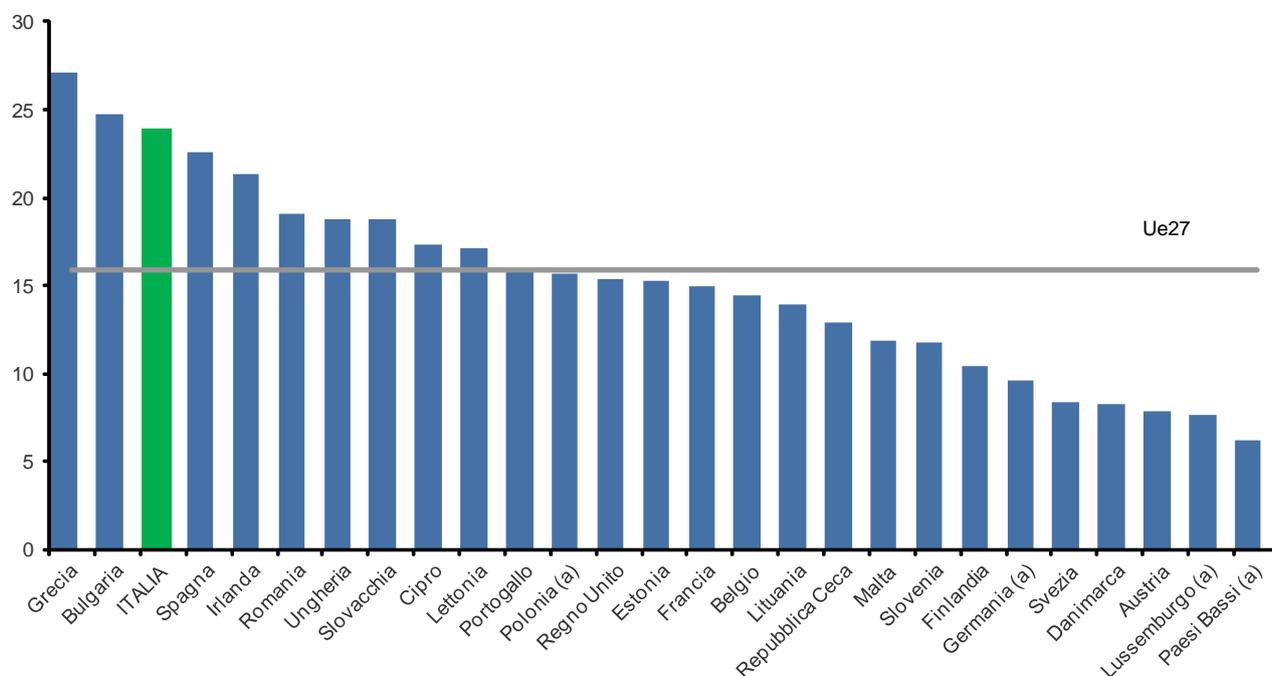
Fonte: Eurostat, General government expenditure by function

Nel 2012 la quota italiana si è ulteriormente ridotta: facendo riferimento alle spese per consumi finali (che oltre ai costi sostenuti per la produzione diretta dei servizi includono anche quelli per trasferimenti alle famiglie finalizzati al sostegno del consumo individuale) l'incidenza delle spese per il servizio Istruzione sul totale della spesa per servizi pubblici offerti ai cittadini è passata dal 22,1% nel 2001 al 18,6% nel 2012. Normalizzando rispetto al PIL, il valore della spesa pubblica italiana in Istruzione, che rappresentava nel 2001 una quota pari al 4,1%, è scesa al 3,7% nel 2012. Correlativamente la popolazione scolastica complessiva, dalla scuola dell'infanzia all'università, è costantemente anche se leggermente aumentata anno per anno, evidenziando una lieve inversione di tendenza solo nell'ultimo triennio.

La ripresa di attenzione e impegno, anche finanziario, per il rilancio della funzione Istruzione nel nostro Paese appare come condizione ineludibile per consentire di accelerare i ritmi di recupero della distanza che separa l'Italia dagli altri principali Paesi, al fine di aumentare il potenziale nelle capacità professionali dei giovani e ridurre drasticamente lo speco di capitale umano che l'alto tasso di

dispersione scolastica mette in evidenza e che, in modo ancor più significativo, è illustrato nella figura 3.9 seguente.

**Figura 3.9. Giovani Neet di 15-29 anni nei paesi dell'Unione europea - Anno 2012 (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat, Labour force survey

(a) Dati provvisori.

La quota dei giovani fra i 15 e i 29 anni (NEET) che non lavorano e non studiano ha raggiunto livelli intollerabili: nel 2012 ha toccato il 24%, collocando il nostro paese al terz'ultimo posto nella graduatoria europea, prima solo di Grecia e Bulgaria, laddove tutti i principali Paesi, ad eccezione della Spagna, sono al di sotto della media, con scarti massimi per la Germania e le altre nazioni dell'Europa settentrionale. Uno sguardo alle dinamiche dell'ultimo decennio consente di notare che il fenomeno è in costante crescita in tutte le aree del Paese ma, anche in questo caso, i livelli sono particolarmente elevati in quella meridionale dove hanno superato quota 33%, esattamente il doppio della percentuale che caratterizza il Nord che, a sua volta, è pari al valore medio europeo.

Le prospettive di crescita dell'Italia sono inscindibilmente connesse a quelle dell'elevamento culturale e professionale dei cittadini che la popolano. Ciò riguarda sia il posizionamento competitivo del Paese rispetto alle altre economie avanzate sia le possibilità di progresso reale e duraturo in termini di benessere equo e sostenibile.

### 3.4 La Sanità

L'altra fondamentale funzione svolta dalle Amministrazioni pubbliche nei diversi Paesi, nel campo non solo della regolazione ma soprattutto dell'offerta diretta di servizi ai cittadini, è quella della Sanità. Come l'Istruzione, essa attiene non solo alla dimensione del benessere della popolazione ma anche alle stesse opportunità di sviluppo economico e sociale del sistema: il miglioramento del benessere fisico e in generale delle condizioni di salute degli individui è infatti preconditione e ingrediente essenziale per l'efficiente organizzazione delle attività economiche e, al tempo stesso, fattore di stabilità in ragione dei ritorni diretti e indiretti sulla finanza pubblica connessi sia ai minori esborsi richiesti per interventi compensativi ex-post sia, soprattutto, per gli effetti positivi che una crescita stabile del reddito e del tasso di attività induce sullo sviluppo delle basi imponibili e, quindi, del gettito fiscale.

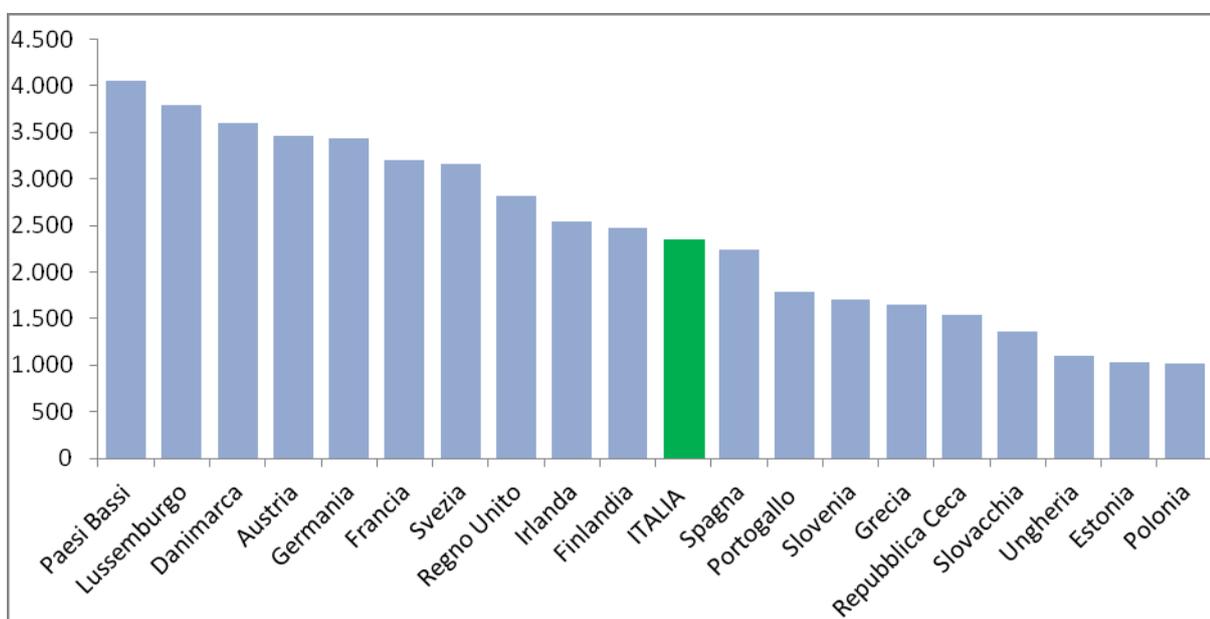
A differenza di quanto osservato per l'Istruzione, in Italia come nella gran parte dei Paesi di area OCSE la spesa pubblica per la salute è cresciuta in termini assoluti e relativi nel corso dell'ultimo decennio. L'aumento è avvenuto nonostante i numerosi interventi di razionalizzazione e, a volte, di restringimento delle opportunità di accesso alle prestazioni operati negli anni più recenti a fini di rientro dal deficit. Infatti l'azione pubblica in campo sanitario è condizionata da fattori strutturali quali l'innalzamento costante dell'età media della popolazione, il maggior onere delle cure per il mantenimento in salute dei cittadini anziani e la lievitazione dei costi dei trattamenti il cui contenuto tecnologico-scientifico tende progressivamente ad aumentare di intensità nel corso del tempo. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, un indicatore significativo è rappresentato dall'intensità nelle dotazioni di apparecchiature per la diagnostica strumentale ad alta tecnologia, come le unità per la risonanza magnetica e quelle per la tomografia assiale computerizzata: in tutti i paesi Ocse si è registrato un forte aumento di tali dotazioni nel corso dell'ultimo decennio ma in Italia la dinamica è stata particolarmente accentuata. In particolare, il numero di unità per risonanza magnetica disponibile per ogni milione di abitanti ammontava nel 2011 a 23,7 (era pari a 9,1 nel 2001) e quello delle apparecchiature TAC a 32,1 (23,0 nel 2001). Tale dinamica ha fatto sì che l'Italia risalisse rapidamente la graduatoria internazionale nel primo caso, passando dal settimo posto al terzo, preceduta solo da Giappone e Stati Uniti, e mantenesse la posizione (ottavo posto) nel secondo caso.

Fra il 2001 e il 2011, nell'intera area OCSE la funzione Salute ha visto lievitare il suo peso nell'ambito della spesa pubblica totale dell'1,2%, risultando seconda come dinamica solo alla funzione Protezione

sociale, la cui componente più rilevante è rappresentata dalla spesa pensionistica. In Italia l'evoluzione relativa è stata analoga con un incremento della quota dedicata alla Sanità pari a 1,6 punti percentuali.

A livello europeo, in termini di spesa pubblica pro-capite l'Italia si colloca leggermente al di sotto della media generale, risultando significativamente distante dai valori caratteristici dei principali Paesi dell'Europa centro-settentrionale (Figura 3.10).

**Figura 3.10. Spesa sanitaria pubblica in alcuni paesi europei - Anno 2011** (dollari per abitante in ppa)

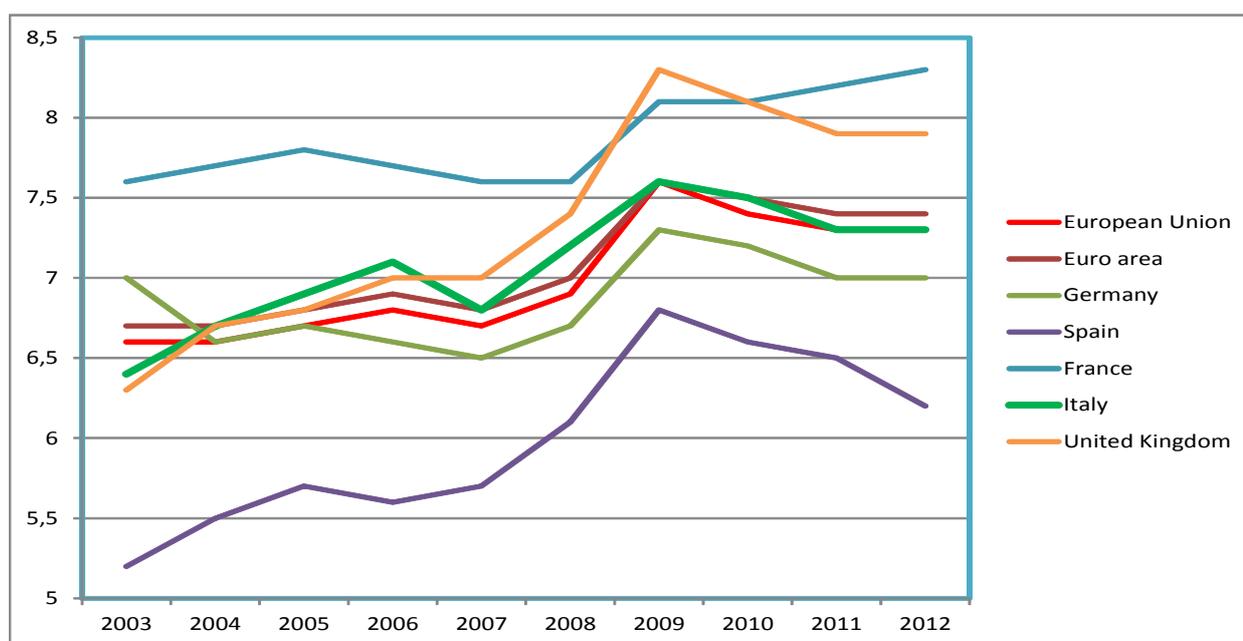


Fonte: Oecd, Health data 2013

In termini di incidenza sul PIL, la spesa pubblica sanitaria italiana si è mantenuta nel corso degli anni su livelli quasi coincidenti con quelli medi europei, replicando l'evoluzione sia della spesa sostenuta nell'intera Unione sia di quella della sola area euro. Nella figura 11 la serie storica dell'Italia è rappresentata con linea verde più marcata, quella dell'Unione europea in rosso e quella dell'area euro in marrone. Si può notare la forte somiglianza di andamento e in particolare la coincidenza di punti di svolta. Regno Unito e Francia si posizionano sopra la media, con il Paese transalpino che, a differenza degli altri, prosegue nella crescita anche dopo il picco raggiunto, come il resto dei Paesi, nel 2009. A differenza di quanto osservato nel grafico precedente, la Germania si colloca al di sotto della media, quindi anche dell'Italia, a motivo del maggior livello di PIL che contraddistingue tale

Paese rispetto agli altri. La Spagna è anche in questo caso il Paese, fra quelli europei di maggior peso economico, che si colloca nella posizione più bassa.

**Figura 3.11. Spesa sanitaria pubblica in Europa e in alcuni paesi europei – Anni 2003-2012 (in percentuale del PIL)**



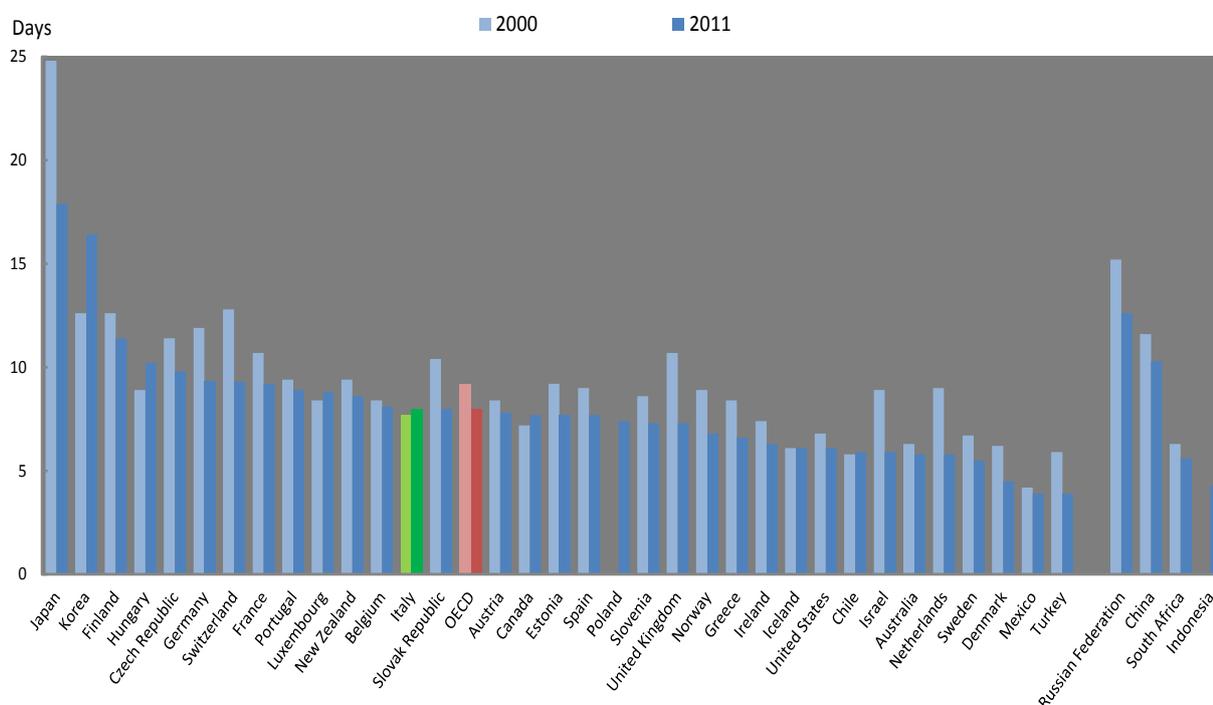
Fonte: Eurostat

L'esame di tali evidenze mostra che l'Italia dedica risorse apparentemente adeguate alla Sanità, comunque analoghe a quelle che gli altri principali Paesi europei destinano allo svolgimento di tale fondamentale funzione. Per investigare in merito ai risultati che l'impiego di tali risorse consente di ottenere si può far ricorso ad alcuni indicatori attinenti in modo diretto o indiretto alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia.

Riguardo all'efficienza, con riferimento alla prestazione di cure nelle strutture ospedaliere in Government at a Glance è proposto come indicatore quello della durata media dei ricoveri. La presunzione implicita essendo che, a parità di ogni altra condizione, una più breve degenza consenta di ridurre le spese complessivamente sostenute per ciascun paziente ricoverato. Tuttavia una minore durata del ricovero implica spesso maggiore intensità di prestazione dei servizi di cura e, quindi, un maggiore costo giornaliero ma, soprattutto, diminuire troppo la durata della degenza può generare effetti avversi sull'outcome del servizio di cura oppure anche diminuire il confort per il paziente nel corso della sua permanenza in ospedale. Non è quindi immediata la relazione fra durata del ricovero ed efficienza effettiva della produzione del servizio per misurare la quale, si ricorda, l'output dello

stesso deve incorporare non solo la componente quantità ma anche le sue caratteristiche qualitative. Resta pur vero che, a parità di servizio reso, una più breve degenza implica diseconomie minori per il paziente, sia in termini psicologici che in termini economici potendo più rapidamente tornare alle sue abituali occupazioni una volta ristabilito lo stato di salute precedente il ricovero. Nella figura 3.12, con riferimento agli anni 2000 e 2011, sono riportati i valori dell'indicatore in esame per i diversi Paesi appartenenti all'area OCSE e per alcune delle economie emergenti.

**Figura 3.12. Giorni di degenza media in Ospedale (escluso il day hospital) – Anni 2011 e 2000.**



Fonte: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

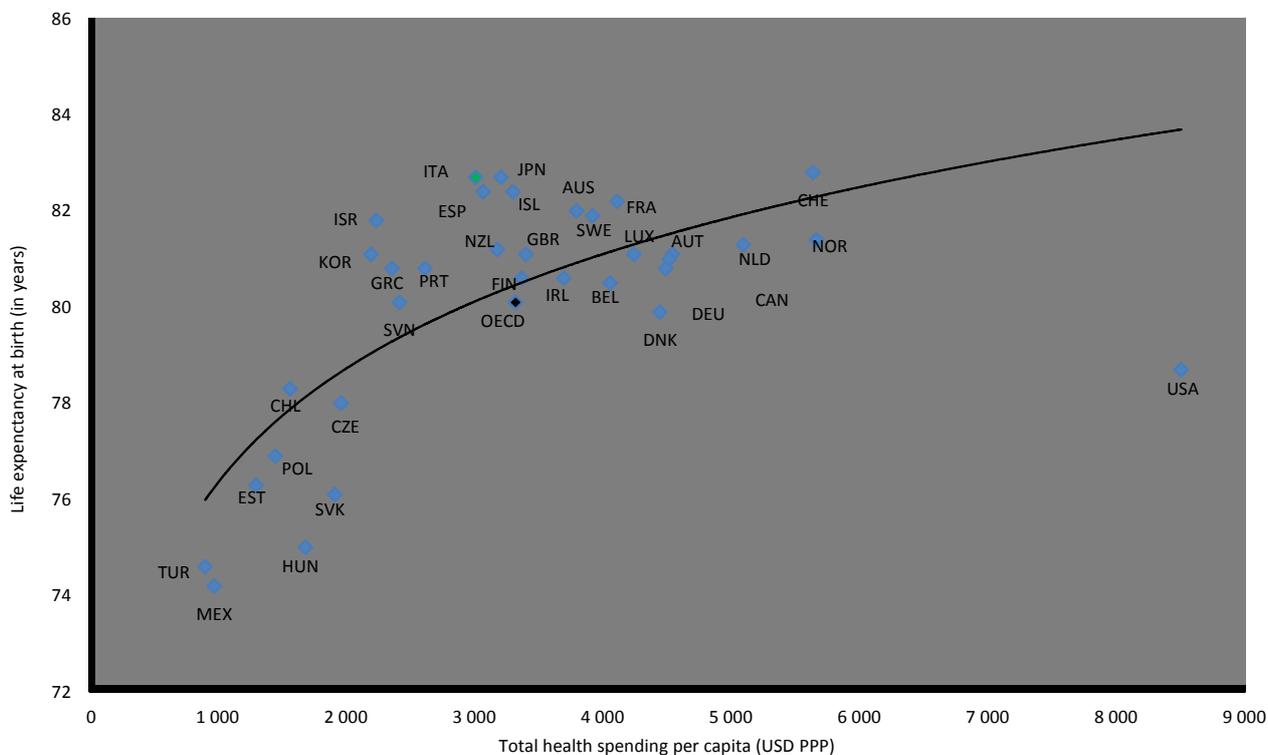
The data for Canada, Japan and the Netherlands refer to average length of stay for curative (acute) care (resulting in an underestimation). Data related to 2011: data for Australia, Belgium, Canada, Chile, China, France, Norway and the Russian Federation are for 2010; data for Iceland are for 2009; data for Greece and Indonesia are for 2008. Data related to 2000: data for China and Korea are for 1999; data for Austria and Chile are for 2001; data for Luxembourg are for 2002. Information on data for Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Si può osservare che, anche per questa statistica, l'Italia si colloca sulla media complessiva degli altri Paesi, al di sotto di Germania e Francia e al di sopra di Spagna e Regno Unito. Il leggero aumento della degenza media fra il 2000 e il 2011 può essere spiegato dal maggior ricorso al day hospital che è stato promosso e che, non essendo incluso nella statistica, non concorre al calcolo della durata come invece in passato avveniva per le brevi degenze, poi di sovente sostituite dal day hospital, che quindi incidavano più pesantemente sul computo.

Riguardo all'outcome dei servizi sanitari, uno degli indicatori più tradizionalmente utilizzato per dare una indicazione di larga massima circa gli effetti sulla popolazione e sul suo stato di benessere è costituito dal miglioramento della speranza di vita. L'outcome può essere posto in relazione con le risorse pro-capite impiegate per produrre tali servizi e organizzare il sistema sanitario, pervenendo quindi a una misura del costo-efficacia. Come si è visto nel caso dell'Istruzione, tuttavia, le misure dell'outcome sono da valutare con grande cautela poiché non è possibile stabilire un rapporto di causa-effetto in termini sufficientemente robusti essendo molte le variabili di contesto o di altra natura (ad esempio genetiche) che incidono sulla speranza di vita. Tuttavia i risultati dell'analisi cross-country mostrano l'esistenza di una correlazione positiva significativa fra spesa per la salute e speranza di vita: è del resto intuitivo, oltre che storicamente dimostrato, come una componente essenziale dell'allungamento della vita media sia la cura diffusa e adeguatamente sostenuta in termini farmacologici e di trattamento terapeutico nonché di precoce intervento a soluzione delle patologie e di sviluppo della medicina preventiva. Maggiore è l'impegno in questi campi e ovviamente maggiore è la spesa pubblica da sostenere per tradurlo in interventi concreti.

Nella figura 3.13 le variabili ora descritte sono poste in relazione fra loro con riferimento al 2011 e per tutti i Paesi OCSE. L'Italia, seguita da Giappone e Spagna, si posiziona su livelli di eccellenza assoluta: la speranza di vita alla nascita è la più alta fra i Paesi dell'area OCSE e, al tempo stesso, la spesa media pro-capite per i servizi sanitari è ben al di sotto di quella media complessiva.

**Figura 3.13. Speranza di vita alla nascita e spesa totale per la Salute pro-capite – Anno 2011** (*spesa totale pro-capite in dollari USA espressa in PPA*)



Fonte: OECD Health Statistics 2013

Expenditure data for Belgium and New Zealand exclude investments. Expenditure data for Netherlands are for current expenditure. Expenditure data for Belgium, Mexico and New Zealand use a different methodology. Expenditure data for Chile, Israel and Mexico are estimates. Life expectancy data for Australia, Belgium, Chile, France, Italy and United States are estimates. Expenditure data for Australia, Israel, Japan and Luxembourg are for 2009. Expenditure data for Turkey are for 2008. Life expectancy data for Canada are for 2009.

I dati esposti nella figura 3.13 con riferimento alla spesa pro-capite differiscono da quelli presentati nella figura 3.10 in quanto in quest'ultima i dati attengono alla sola spesa pubblica mentre nella figura 3.13 si riferiscono al complesso della spesa pubblica e privata: sono infatti da tenere in considerazione anche le differenti caratteristiche dei sistemi vigenti nei Paesi che implicano proporzioni diverse dei due tipi di spesa a seconda dello sviluppo più o meno ampio del welfare pubblico. In sostanza, dove la spesa privata è più elevata quella pubblica è tendenzialmente più ridotta, e viceversa, essendo le due componenti in buona misura complementari. Nella generalità dei casi, i sistemi di welfare vigenti implicano che la spesa pubblica costituisca la componente principale di quella complessiva; in alcuni Paesi, tuttavia, è vero il contrario, come nel Messico e negli Stati Uniti, dove la speranza di vita è più bassa della media. Il caso degli Stati Uniti è una sorta di *outlier* a motivo del livello di spesa complessiva particolarmente elevato, oltre il doppio della media: essa

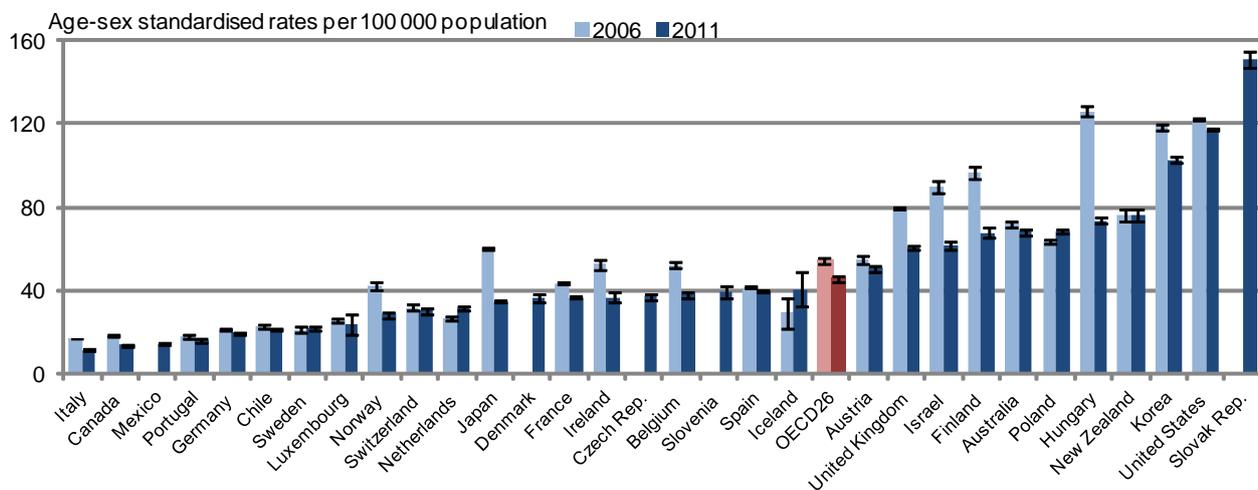
appare esprimere un'efficacia del tutto insufficiente posto che la speranza di vita della popolazione americana è significativamente inferiore alla media generale. Considerando inoltre che in termini di equità (universalità delle prestazioni assicurate) gli Stati Uniti si collocano all'ultimo posto nella graduatoria OCSE con una copertura del sistema pubblico pari, nel 2011, al 31,8%, cui seguono Cile e Messico. In Europa quasi tutti i sistemi nazionali hanno la caratteristica dell'universalità, quello italiano compreso. La Germania rappresenta un'eccezione con l'89% di copertura del sistema sanitario pubblico.

Indicatori più diretti sulla qualità e sull'efficacia dei trattamenti sanitari in termini di comparazione internazionale sono disponibili per alcuni ambiti settoriali specifici ma rappresentativi di una più generale configurazione dell'organizzazione dei sistemi stessi nei singoli Paesi e della sua adeguatezza relativa. In tale ambito, una dimensione importante è costituita dal grado in cui la medicina di base o ambulatoriale è in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze di trattamento delle malattie croniche minimizzando, quindi, il ricorso al ricovero in ospedale che dovrebbe essere limitato ai casi in cui l'acutezza della patologia sia evoluta al punto da renderlo inevitabile. Fra le malattie croniche più importanti in termini di numerosità dei soggetti coinvolti e di pericolosità per la vita delle persone rientrano l'asma bronchiale, l'enfisema polmonare / bronchite cronica (*chronic obstructive pulmonary disease*) e il diabete. Si stima che l'asma colpisca nel mondo fra i 150 e i 300 milioni di soggetti e, ogni anno, provochi 250.000 decessi. L'enfisema polmonare colpisce circa 64 milioni di persone, in prevalenza fumatori, determinando ogni anno la morte di 3 milioni di individui. Infine il diabete colpisce 180 milioni di persone, è causa di 4,6 milioni di decessi all'anno ed assorbe circa l'11% della spesa sanitaria complessiva. Per queste patologie i protocolli terapeutici sono ben definiti e possono essere efficacemente applicati attraverso la medicina di base o distrettuale. Quanto più essa è in grado di agire efficacemente e diffusamente, tanto più si riduce il rischio del rapido deterioramento delle condizioni di salute dei pazienti e della conseguente necessità di ricorrere al ricovero in ospedale. Un elemento da non trascurare è anche che evitare il ricovero consente non solo di risparmiare risorse a livello di sistema, le quali possono più utilmente essere destinate a far fronte ad altre priorità, ma anche di minimizzare l'impatto sulle condizioni individuali, psicologiche oltre che economiche, dei pazienti coinvolti.

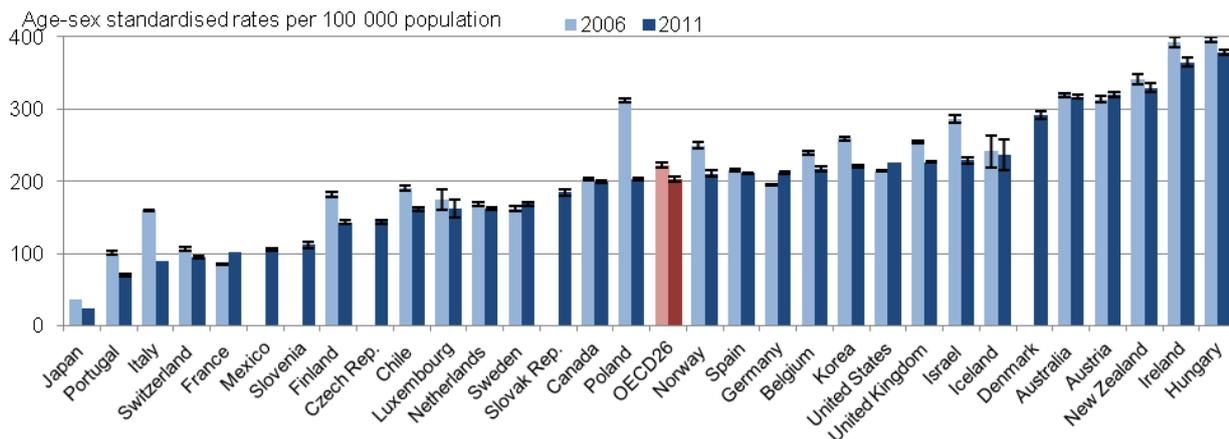
Nella figura 3.14 sono rappresentati i tassi standardizzati per sesso ed età di ricovero in ospedale ai fini del trattamento delle suddette patologie croniche: i tassi sono espressi in termini di numero di ricoveri ogni 100 mila abitanti. Minore è il tasso e maggiore è la presunzione che più appropriato è l'indirizzo strategico di ciascun sistema sanitario ed effettiva la capacità di metterlo concretamente in atto.

**Figura 3.14. Tassi standardizzati di ricovero in ospedale – anni 2011 e 2006 (ricoveri per 100.000 abitanti)**

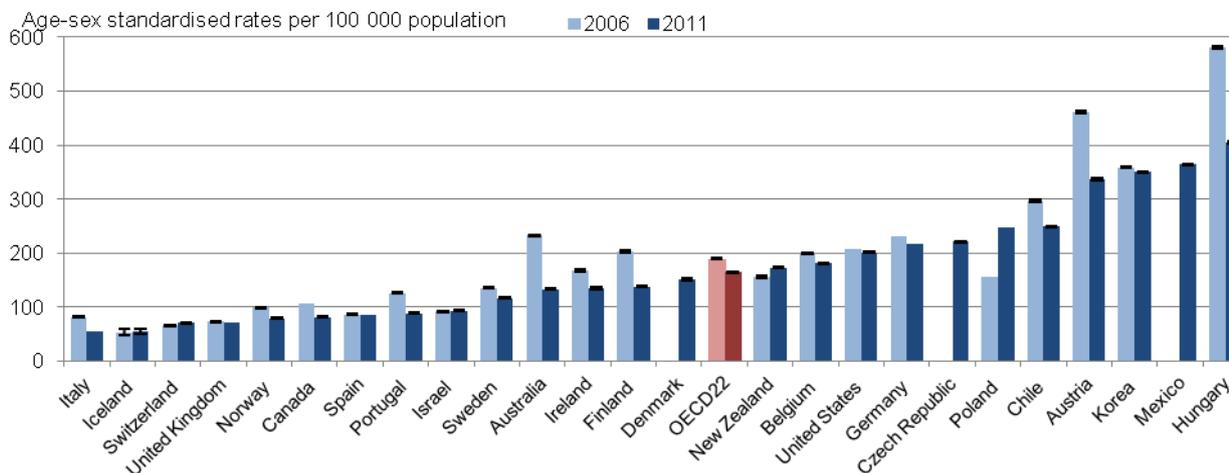
**a) Asma**



**b) Enfisema**



**c) Diabete**

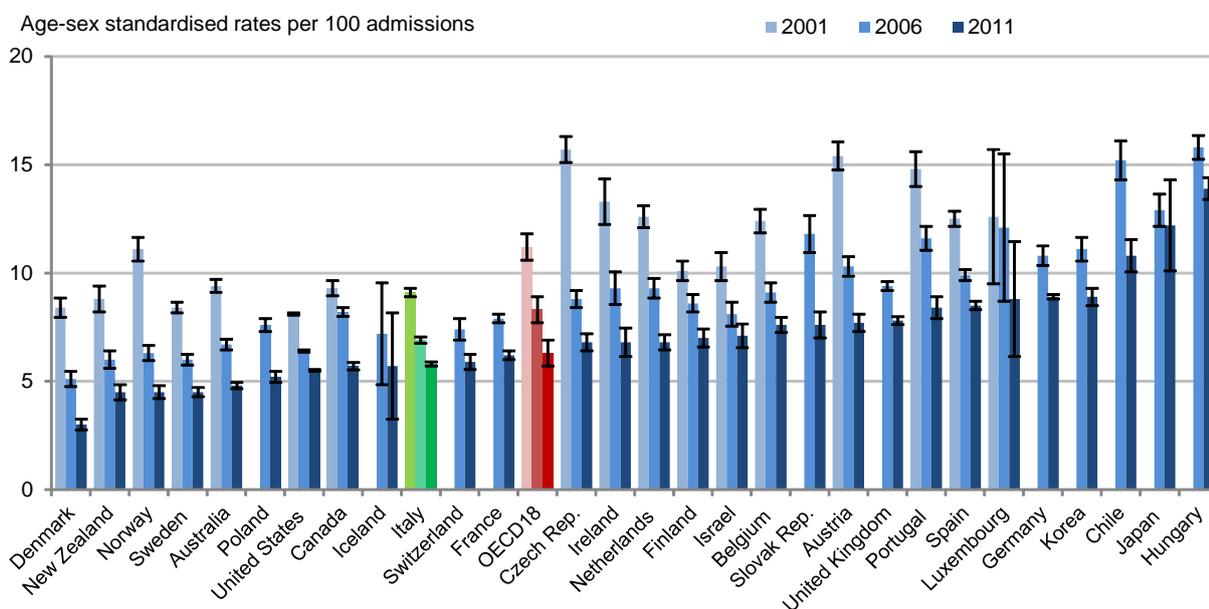


Nel quadro internazionale l'Italia è in posizione di assoluta eccellenza. Nei casi dell'asma bronchiale cronico e del diabete si colloca ai vertici della graduatoria, in quello dell'enfisema al terzo posto. In particolare, con riferimento ai pazienti affetti da asma nel 2011 l'indicatore è pari a 11,4, rispetto a una media OCSE pari a 45,8 e a dati ben superiori che riguardano Paesi come il Regno Unito (60,8) e gli Stati Uniti (117,0). Rispetto al 2006 il tasso di ricovero italiano si è ulteriormente ridotto di circa 1/3, consentendo di consolidare il primato mondiale del nostro Paese.

Analogamente, con riferimento ai ricoveri in ospedale per diabete, l'Italia è al primo posto con un tasso pari a circa 50 a fronte valori intorno a 160 nella media OCSE. Nel caso dell'enfisema polmonare cronico, i ricoveri sono stati nel 2001 meno di 100 ogni 100.000 abitanti in Italia e oltre 200 nella media OCSE: tali cifre collocano il nostro Paese al terzo posto della graduatoria internazionale ma, in questo caso, è da sottolineare che rispetto al 2006 il miglioramento è stato più consistente di quello osservato negli altri Paesi, l'Italia avendo quasi dimezzato il tasso rilevato nel 2006.

Più direttamente rappresentativi della qualità ed efficacia dei servizi offerti dal sistema sanitario dei diversi paesi sono gli indicatori che si possono costruire in merito agli esiti dei trattamenti terapeutici erogati. Fra quelli per i quali le informazioni sono disponibili per l'intera area OCSE, di particolare interesse è il tasso di mortalità registrato negli ospedali come esito dei trattamenti terapeutici, farmacologici e chirurgici, cui sono sottoposti i soggetti ricoverati per infarto al miocardio. L'indicatore è definito come numero delle persone di 45 anni di età e oltre che sono decedute nei 30 giorni successivi al ricovero ogni 100 soggetti ricoverati, il decesso essendo avvenuto nel medesimo ospedale in cui *ab origine* è stata disposta l'ammissione. Nella figura 3.15 sono riportati i tassi di mortalità relativi al 2011 e a due degli anni precedenti: il 2001 e il 2006. L'Italia si colloca in ottima posizione nel contesto internazionale con percentuali al di sotto della media Ocse, comprese nel 2011 fra quelle degli Stati Uniti e della Francia. In particolare i valori dell'indicatore sono 5,8% per l'Italia, 5,5%, 6,2% e 6,3% rispettivamente per Stati Uniti, Francia e area OCSE (le informazioni si riferiscono a 18 Paesi). Da segnalare gli alti tassi che caratterizzano Paesi come Regno Unito (7,8%), Spagna (8,5%) Germania (8,9%) e Giappone (12,2%).

**Figura 3.15. Tassi di mortalità in ospedale dei pazienti di 45 anni e oltre ricoverati per infarto al miocardio – Decessi avvenuti nei trenta giorni successivi al ricovero – Anni 2011, 2006 e 2001 (valori percentuali)**



Fonte: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

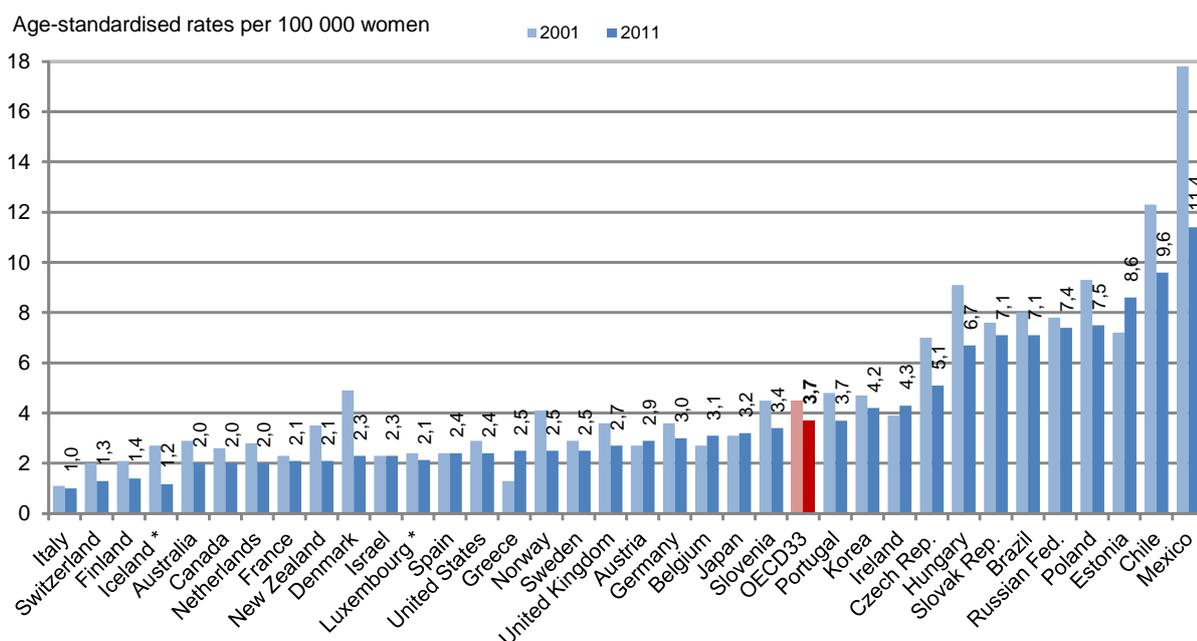
Molto simile a quella appena osservata è la situazione, in livelli e dinamica, misurata attraverso analogo indicatore per i decessi intervenuti per i degenti in ospedale affetti da ischemia, emorragia cerebrale e altre patologie cerebrovascolari. L'Italia, con il 6,5% di mortalità, si colloca ben al di sotto della media OCSE (7,8%), fra Stati Uniti (4,3%), Germania (6,7%) e Francia. Ancora distanti Regno Unito (10,4%) e Spagna (10,2%).

Ottime posizioni, molto simili a quelle appena illustrate, sono occupate dall'Italia con riferimento ad altre dimensioni attinenti alla qualità dei servizi resi, quali l'incidenza di complicanze di varia natura intervenute dopo interventi chirurgici, ivi comprese quelle dovute a scarsa accuratezza nella gestione della fase post-chirurgica, così come le lacerazioni e altre complicazioni intervenute a danno della partoriente al momento del parto (naturale, con o senza uso di strumentazione), per cui l'Italia figura al terzo posto della graduatoria internazionale della frequenza di eventi avversi, ben distante dalla media OCSE che è superiore di oltre 3 volte il dato italiano.

L'Italia figura poi in assoluto come il Paese più virtuoso rispetto alla mortalità per cancro al collo dell'utero, come mostrato nella figura 3.16. Nel nostro paese la frequenza dei decessi è di una donna

affetta dalla patologia ogni 100.000, quella registrata in Francia è di 2 ogni 100.000 donne, in Germania di 3 e nell'intera area OCSE è appena inferiore a 4.

**Figura 3.16. Tassi di mortalità per cancro alla cervice – Anni 2001-2011 (percentuale di decessi ogni 100.000 donne)**



Fonte: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

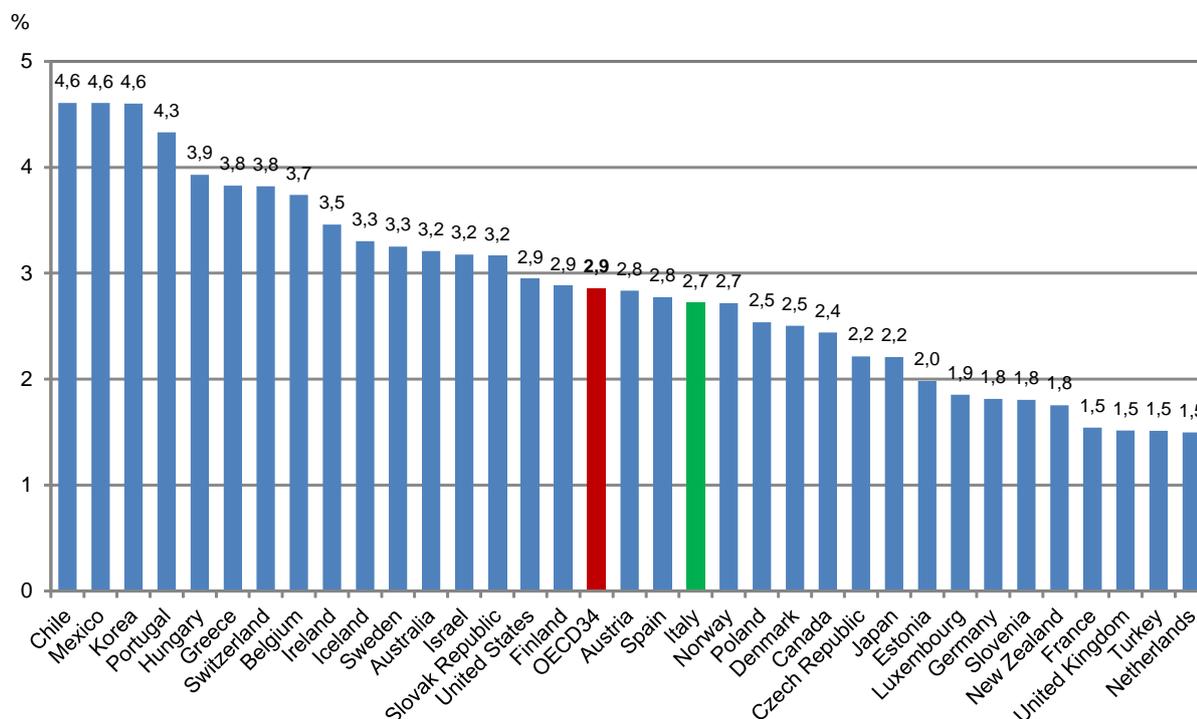
Viceversa, nel 2011 la mortalità per tumore alla mammella in Italia è leggermente superiore alla media dei Paesi Ocse; tuttavia la frequenza relativa dei decessi mostra un rapido declino rispetto al 2001. Per quanto concerne il tumore al colon, terza causa di morte per cancro dopo quello ai polmoni e alla mammella, il nostro Paese torna a posizionarsi nella fascia più virtuosa al di sotto della media OCSE e, anche in questo caso, con una diminuzione apprezzabile degli eventi funesti nel 2011 rispetto al 2001.

Anche i programmi di vaccinazione rivolti ai bambini (contro difterite, tetano e pertosse nonché epatite B) vedono l'Italia fra le nazioni più attive con percentuali di vaccinazione che rasentano il 100%; più basse risultano le percentuali di vaccinazione contro il morbillo. Anche la quota di vaccinazioni contro l'influenza effettuate ai cittadini in età superiore a 65 anni raggiunge in Italia livelli (oltre il 60%) ben superiori alla media internazionale (50%).

Un aspetto inerente alla dimensione “qualità del servizio” è quello dell’accessibilità. Si è già ricordato in precedenza che il sistema sanitario italiano è improntato al principio dell’universalità del diritto di accesso alle strutture sanitarie da parte di tutti i soggetti dimoranti sul territorio nazionale, come accade nella maggior parte dei Paesi europei. Un altro indicatore significativo è quello della spesa c.d. out-of-pocket, quella cioè direttamente a carico del paziente. In media, nei Paesi Ocse il 20% della spesa sanitaria è a carico diretto dei cittadini: tale spesa include anche quella per i cosiddetti ticket ed esclude, oltre a quella sostenuta dalla Pubblica amministrazione, anche quella a carico del sistema assicurativo privato.

Nella figura 3.17 per l’anno 2011 è riportata la quota della spesa complessivamente sostenuta dalle famiglie per consumi finali che è stata impegnata per soddisfare i bisogni attinenti alle cure mediche: nell’intera area Ocse tale quota è pari al 2,9%; in Italia è leggermente più bassa (2,7%) ma più alta di quella caratteristica dei principali Paesi europei, le percentuali di Germania, Francia e Regno Unito essendo pari, nel primo caso, a 1,8% e, per i due Paesi al di qua e al di là della Manica, a 1,5%.

**Figura 3.17. Spesa per servizi sanitari direttamente sostenuta dalle famiglie – Anno 2011 (in percentuale delle spese complessive per consumi finali delle famiglie)**



Fonte: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

Questa rapida disamina delle caratteristiche di efficienza e di efficacia che contraddistinguono la funzione Salute gestita dalle Amministrazioni pubbliche italiane, nella comparazione con gli altri

principali Paesi ad economia più sviluppata, porta a valutare, in sintesi, che il Sistema sanitario italiano, nonostante le difficoltà legate alla fase di crisi economica e finanziaria attraversata da molti anni e le non poche aree di miglioramento su cui è possibile agire, sia uno fra i sistemi più avanzati e capace di generare risultati apprezzabili, in alcuni casi eccellenti, in termini di output e di outcome per i cittadini. Appare quindi, come si diceva in esordio, abbastanza controintuitivo il fatto che nella percezione di questi ultimi nell'apprezzare il livello dei servizi fruiti non sia altrettanto elevata la soddisfazione espressa ma si posizioni al di sotto della media OCSE. Il gap è significativo: nel 2012 la percentuale di cittadini che, all'indagine Gallup, ha risposto positivamente alla domanda se fosse soddisfatto dei livelli qualitativi dei servizi sanitari, è stata pari in Italia a 55%, nella media OCSE a 71% (cfr. Tavola 3.1). Si è già argomentato in precedenza che tali indicazioni vanno considerate con estrema prudenza non solo e non tanto per le caratteristiche del sondaggio, quanto piuttosto per le diverse condizioni di contesto in cui le percezioni maturano. Inoltre non sono ininfluenti gli aspetti attinenti all'accessibilità dei servizi stessi in termini di tempestività e di semplicità nelle modalità di richiesta e fruizione. Aspetti, però, su cui le informazioni disponibili non consentono di investigare adeguatamente in chiave di comparazione internazionale.

Su tale percezione, come sull'effettivo contenuto di qualità dei servizi mediamente resi, incide e si deve quindi tenere nel debito conto la variabilità sottostante al dato medio, ricordando che le percezioni negative tendono ad assumere un peso maggiore di quelle positive perché il mancato o non adeguato accesso a un servizio incide più, nel giudizio delle persone, di quanto non possa incidere la soddisfazione delle aspettative del singolo che il sistema riesce a garantire, specie se queste sono consolidate e attengono a diritti considerati come di cittadinanza.

Anche nel caso della Salute, come si è visto per l'Istruzione, i differenziali territoriali all'interno del nostro Paese sono rilevanti e spiegano parte almeno dell'insufficiente giudizio dato nella media dai cittadini. A conferma, sono chiare le evidenze che emergono dall'analisi dell'indagine QOG "The quality of Government Institute" (Università di Gothenburg), secondo cui su un totale di 172 regioni europee, quelle italiane si collocano in posizione complessivamente mediana nei giudizi espressi dai cittadini in merito alla qualità della sanità pubblica ma, considerando l'intera distribuzione, quelle del Centro-nord, escluso il Lazio, si collocano al di sopra della media europea, quelle meridionali e il Lazio al di sotto. Giudizi che, questa volta, proprio perché osservati in modo disaggregato, collimano con indicatori meno soggettivi sui servizi resi nelle diverse realtà regionali: ad esempio quelli calcolabili, in base ai dati del NSIS (Nuovo sistema informativo sanitario) del Ministero della salute, relativamente all'offerta regionale di servizi per la disabilità e cronicità, piuttosto che quelli degli anziani trattati in assistenza domiciliare integrata. Nel Portale statistico delle Amministrazioni

pubbliche consultabile dal sito dell'Istat sono riportate le percentuali degli anziani che hanno usufruito del servizio: esse sono sempre superiori alla media nazionale per le circoscrizioni centro-settentrionali (con il centro che si colloca sulla media), sono invece inferiori per quelle del Sud e in particolare delle Isole. Circa l'accessibilità on-line ai servizi che rendono più facilmente fruibili le prestazioni da parte dei cittadini, come quelli di prenotazione presso le ASL o quelli di pagamento dei ticket sanitari oppure ancora di ritiro dei referti via web, i differenziali territoriali sono altrettanto marcati: in base ai dati dell'Osservatorio Piattaforme Between – Rapporto e-gov 2012, le ultime due tipologie sono del tutto assenti in 6 regioni meridionali su 8, il servizio di prenotazione essendo invece attivo in più regioni ma con percentuali, se si eccettua la Basilicata, significativamente più basse del resto d'Italia.

Tornando alla dimensione della percezione degli utenti, questa volta però riferita alle proprie condizioni di salute e non alla qualità dei servizi offerti, l'indagine Istat multiscopo fornisce formazioni significative sullo stato di salute che ciascun intervistato ha dichiarato meglio attagliarsi alla sua condizione personale. Coloro che ritengono di essere in buona o ottima salute nel 2013 sono il 70,4% a livello nazionale (erano il 69,7% nel 2009). I cittadini che risiedono nelle regioni del Nord hanno espresso giudizi maggiormente positivi della media (la percentuale dei soddisfatti essendo pari al 72%) e in miglioramento rispetto al 2009; l'area centrale si posiziona appena al di sotto (69,8%) e quella meridionale ancora più in basso, con percentuali inferiori al 69% e in leggero peggioramento rispetto al 2009.

In conclusione, le poche ma significative evidenze riportate in queste note inducono a ritenere che margini di miglioramento sono possibili e auspicabili ma che, se questi sono praticabili per l'intero sistema sanitario nazionale, sono particolarmente utili e per alcuni versi necessari per l'area meridionale del Paese in cui i margini di recupero sono particolarmente ampi.

#### 4. Il confronto internazionale relativo alle regole per le imprese

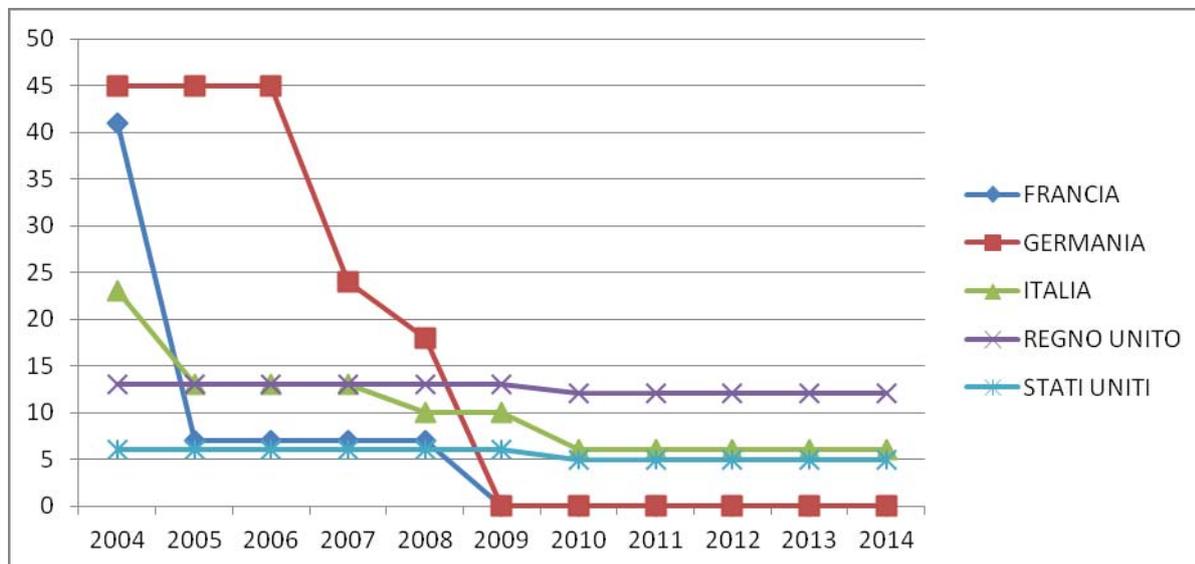
La qualità delle regole presenti nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese costituisce una componente sempre più rilevante ai fini di una definizione più precisa dell'efficacia dell'intervento pubblico. In particolare, come già evidenziato nel Rapporto Cnel dello scorso anno, le informazioni statistiche elaborate dal *Doing Business* della Banca Mondiale risultano essere particolarmente preziose perché basate su evidenze concrete (numero ore, giorni, procedure, costi) associate a diversi ambiti dell'intervento pubblico.

Tali misurazioni riguardano, in particolare: l'apertura di una nuova azienda, l'ottenimento di una licenza edilizia, l'accesso ai servizi di elettricità, a quelli creditizi, il grado di protezione degli investitori, i rapporti con l'amministrazione tributaria, l'*enforcement* dei contratti, le procedure fallimentari. Per buona parte di tali indicatori la Banca Mondiale è in grado di confrontare la quasi totalità dei paesi sulla base del numero di procedure, del numero di giorni necessari per il soddisfacimento delle diverse esigenze o dei diversi problemi incontrati dalle aziende nonché dei costi a carico delle aziende ai fini dell'impegno negli ambiti amministrativi e organizzativi appena richiamati.

L'ultimo rapporto predisposto dalla Banca Mondiale – il *Doing Business 2014* - segnala nel ranking complessivo una posizione ancora insoddisfacente del nostro Paese ma, comunque, un significativo miglioramento, essendo passata dal 73esimo al 65esimo posto su scala mondiale. Uno sguardo più accurato sui singoli ambiti di definizione delle regole e dei rapporti fra la Pubblica amministrazione e le attività economiche segnala la presenza di alcune situazioni di miglioramento, altre non particolarmente discoste da quelle dei nostri principali partner e altre ancora di evidente criticità.

Viene infatti confermata la circostanza, sottolineata già lo scorso anno, della sufficiente performance sulle procedure relative all'apertura di una nuova attività produttiva.

**Figura 4.1 Numero di giorni necessari per l'avvio di un'attività produttiva – Anni 2004-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2004 - 2014

Molto sensibili sono i miglioramenti registrati nelle attività amministrative relative al “registering property” (dal 54esimo al 34esimo posto nello specifico ranking, solo gli Stati Uniti, tra i maggiori paesi, hanno una posizione migliore di quella italiana).

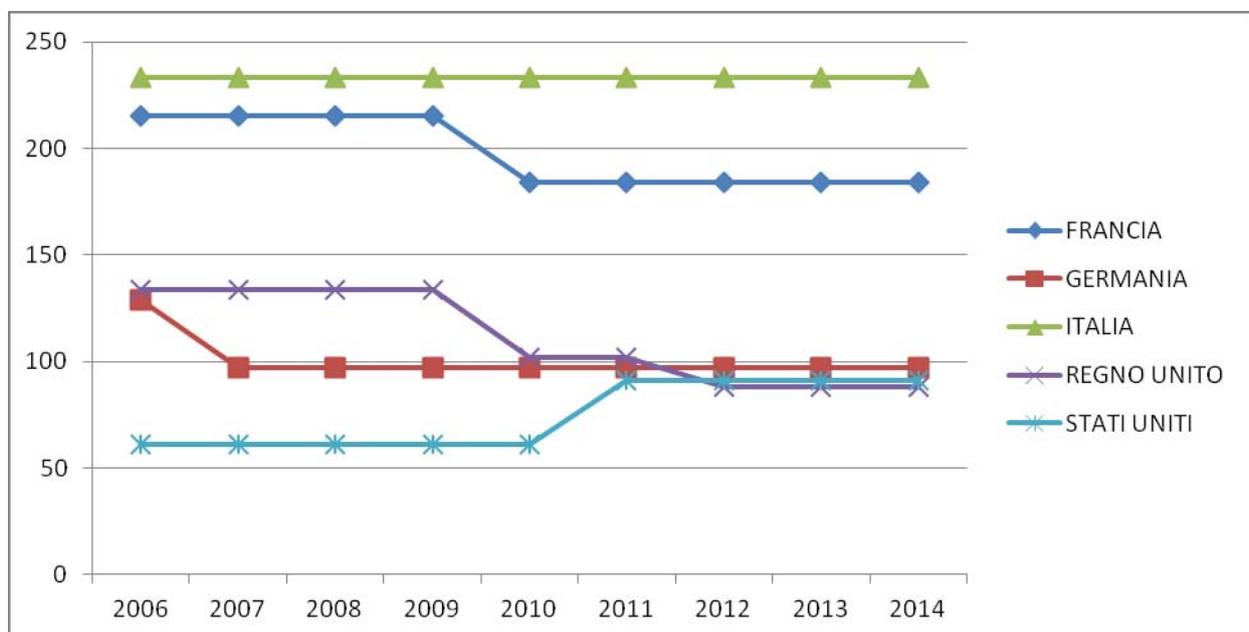
Passi in avanti tutt'altro che trascurabili vengono realizzati dall'Italia in un'area comunque di evidente problematicità, l'*enforcement* dei contratti (anche se in questo caso non sono solo le regole pubbliche a essere chiamate in causa). L'Italia si colloca nel *Doing Business* 2014 al 103esimo posto nella classifica mondiale, con un numero medio di giornate di poco sotto le 1.200. Francia, Germania e Stati Uniti sono tra i primi paesi al mondo con un numero di giorni compresi tra i 300 e i 400.

Sono proprio i miglioramenti relativi al “registering property” e al “enforcing contracts” alla base della progressione complessiva fatta registrare dal nostro paese nel *Doing Business* 2014.

Molto equilibrata, anche se in leggero peggioramento, la collocazione italiana nel *ranking* relativo alle procedure di insolvenza. Lo sforzo del legislatore nazionale negli ultimi anni sulla disciplina fallimentare pone il nostro Paese in 33esima posizione (e tuttavia, solo meglio della Francia e ancora lontano da Germania, Regno Unito e Stati Uniti).

Al tempo stesso, ritardi e scostamenti ben più evidenti vengono invece segnalati in relazione ai giorni necessari per l'ottenimento di una licenza edilizia, con differenze assai marcate con Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Per tali finalità, lo si rammenta, i giorni mediamente necessari nel nostro paese (234) sono di gran lunga superiori a quelli dei nostri maggiori partner: 27 (!) negli Stati Uniti, 97 in Germania, 99 nel Regno Unito, 184 in Francia.

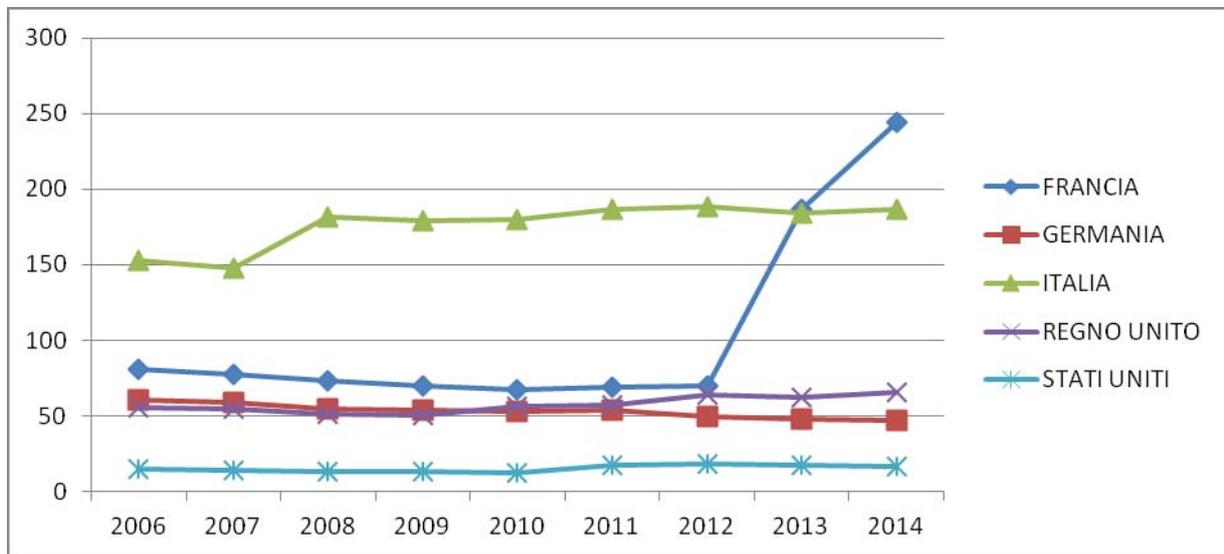
**Figura 4.2 Numero di giorni necessari per il rilascio di un permesso di costruzione – Anni 2006-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

Così come, sempre con riferimento ai permessi di costruzione, assai sensibili risultano essere le differenze relative ai costi sostenuti da un'azienda per l'ottenimento di una licenza edilizia, rispetto agli altri Paesi maggiormente sviluppati (v, figura 4.3).

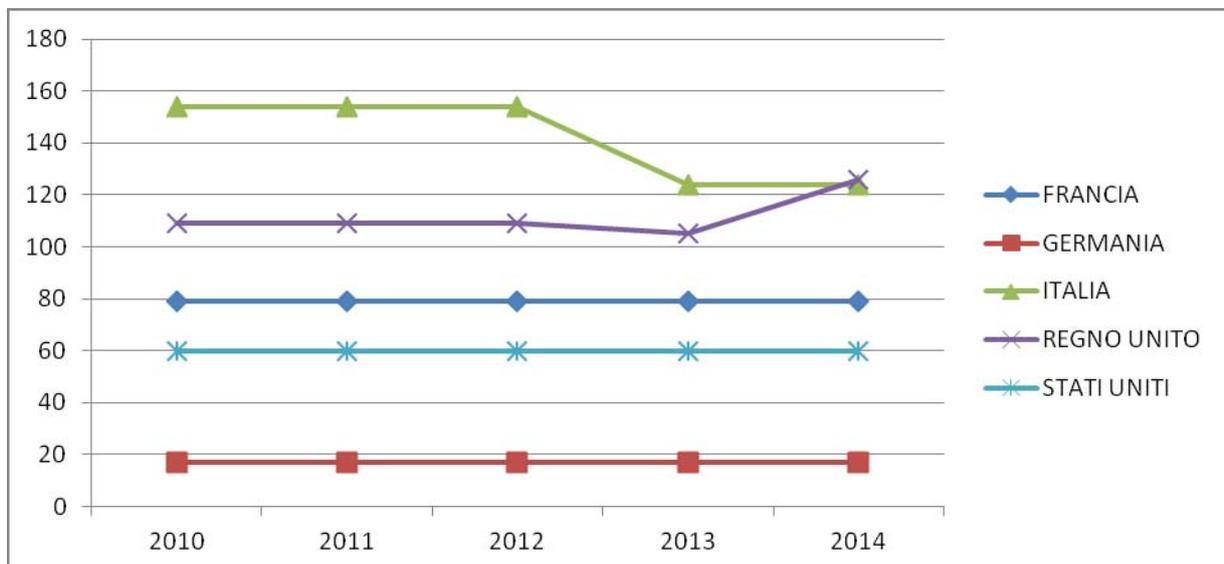
**Figura 4.3 Costi da sostenere per il rilascio di un permesso di costruzione – Anni 2006-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 – 2014. I costi vengono stimati in percentuale del reddito pro capite.

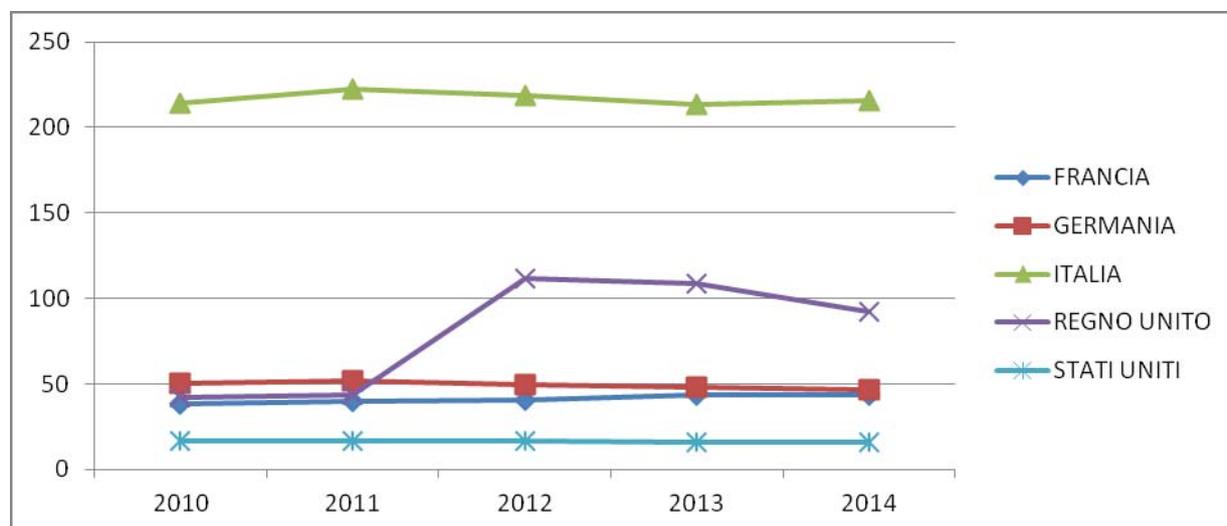
Per quanto si tratti di un aspetto toccato solo in parte dall'operato della PA, anche i dati relativi alle forniture di energia elettrica segnalano una condizione di estremo svantaggio delle nostre aziende rispetto a quelle degli altri quattro paesi qui presi in esame (v. Figure 4,4 e 4,5).

**Figura 4.4 Numero di giorni necessari per ottenere l'accesso alle forniture elettriche – Anni 2010-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2004 - 2014

**Figura 4.5 Costi da sostenere per ottenere l'accesso alle forniture elettriche – Anni 2010-2014**

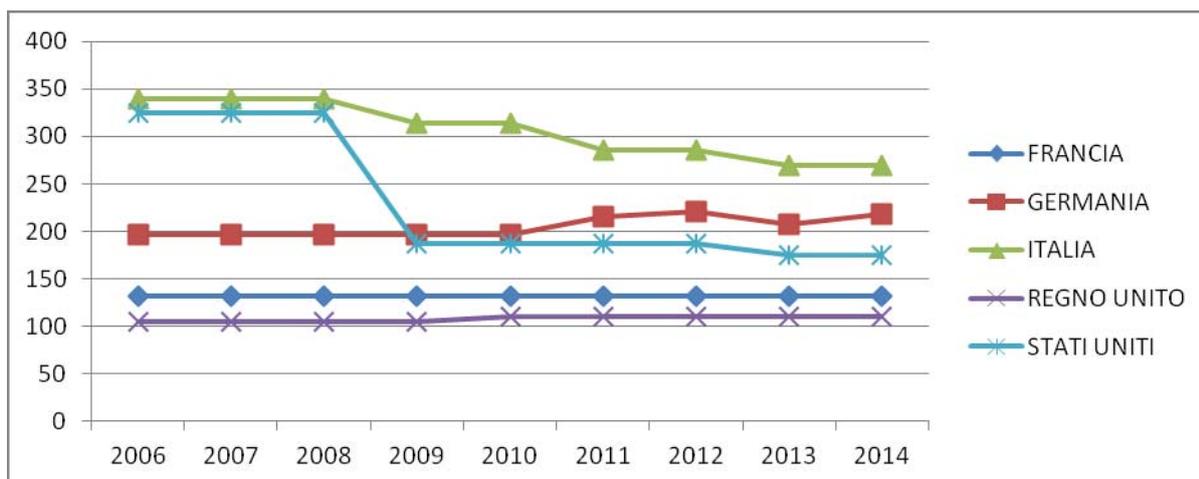


Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2010 – 2014. I costi vengono stimati in percentuale del reddito pro capite.

Sia la misurazione in base alle giornate necessarie per l'ottenimento dei servizi di energia elettrica sia il costo associato a tale procedura sottolineano forti e penalizzanti ritardi competitivi.

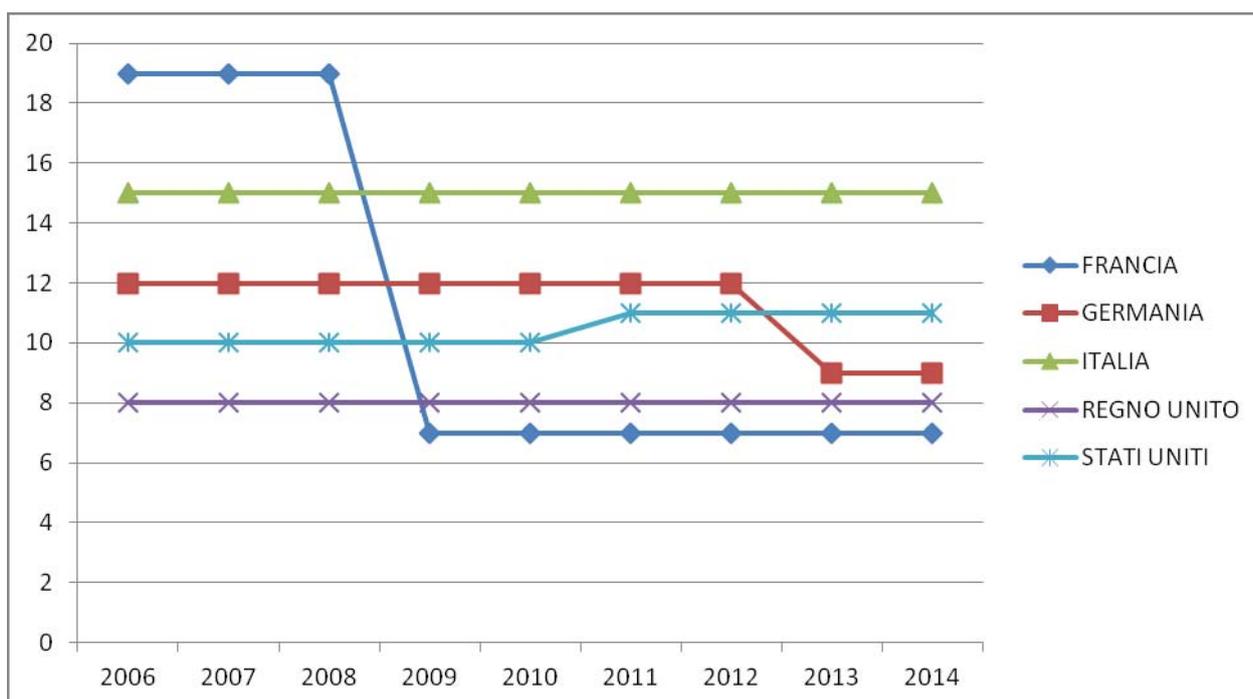
La criticità maggiore evidenziata anche dal *Doing Business 2014* riguarda gli obblighi di carattere fiscale. Non solo il *tax rate* italiano risulta essere il più elevato nell'ambito dei paesi qui considerati, ma sia il numero di ore legate al pagamento delle imposte sia il numero di procedure per singolo anno si collocano a notevole distanza dalle maggiori esperienze internazionali, come è evidente dai grafici di seguito presentati. Il risultato è che una posizione relativa già assai precaria (il 135esimo posto su scala mondiale) peggiora ulteriormente (138esimo posto).

**Figura 4.6 Numero di ore necessarie per adempiere agli obblighi di carattere fiscale– Anni 2006-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

**Figura 4.7 Numero di pagamenti da effettuare ogni anno per l'adempimento degli obblighi di carattere fiscale– Anni 2006-2014**



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

In relazione a una lettura attenta dei dati appena presentati è forse opportuno riproporre quanto scritto nel Rapporto CNEL 2012 e, in particolare, che anche nel caso delle statistiche tratte dal *Doing Business* occorre evitare di tracciare legami troppo superficiali tra ciò che viene suggerito dagli indicatori e la crescita o la capacità competitiva dei singoli paesi.

Talora le visibili differenze osservabili nei *ranking* della Banca Mondiale sottendono in realtà differenze marginali tra paesi (è il caso dei dati relativi all'apertura di un'azienda, in cui i divari tra i diversi sistemi si misurano sulla base di pochi *giorni*); oppure alcuni indicatori possono non essere così fondamentali ai fini della crescita o della capacità di esportazione di beni e servizi (è il caso delle misurazioni relative alla *registering property*, dove peraltro, come si è visto, la posizione italiana è nettamente migliore di quella francese e sostanzialmente in linea con quella tedesca e britannica). Se si volessero trarre immediate conclusioni dall'analisi degli indicatori di *Doing Business*, di dovrebbe giudicare la Cina (al 96esimo posto) e il Brasile (al 116esimo, in sensibile miglioramento, peraltro) due dei paesi peggiori al mondo per l'attività di impresa e per la capacità di attrarre investimenti esteri. La realtà, è noto, è in questo momento assai diversa.

Al tempo stesso, una prudente lettura dei dati del *Doing Business* (o anche dei *ranking* WEF e IMD richiamati nell'Introduzione) non può nemmeno condurre a una loro sottovalutazione.

In primo luogo, alcuni paesi – tra i quali gli appena citati Cina e Brasile – vuoi per una evidente competitività sul piano dei costi, vuoi per una sostenuta dinamica demografica (condizioni assai deboli al momento nel nostro Paese) sono in grado di compensare abbondantemente il ritardo evidenziato dalla presenza di regole fortemente inefficienti.

In secondo luogo, il ritardo del nostro Paese nel contesto internazionale è preoccupante in un orizzonte di medio-lungo termine, nel quale le pressioni sulla capacità competitiva dei singoli Paesi andranno ad accentuarsi ulteriormente e a rendere molto costoso ogni rinvio di interventi volti a rendere più snello ed efficiente il rapporto tra le regole pubbliche e le decisioni d'impresa. Proprio per questo motivo, il segnale di inversione di tendenza dei *Doing Business 2013 e 2014* è di particolare importanza.

Un terzo motivo per osservare con attenzione gli indicatori internazionali relativi alla competitività del Paese è che, qualsiasi sia la valutazione che di essi viene data, essi costituiscono comunque un segnale negativo per i potenziali investitori internazionali che difficilmente possono essere incoraggiati a intraprendere iniziative in Italia a fronte delle inefficienze evidenziate dagli indicatori stessi.

## 5. I confronti relativi all'organizzazione della PA

*Government at a Glance* e altre fonti statistiche consentono di approfondire alcuni aspetti relativi all'organizzazione dell'intervento pubblico e delle pubbliche amministrazioni in particolare nei paesi più avanzati.

Un primo insieme di osservazioni riguarda i "costi di produzione" delle amministrazioni pubbliche, definiti dall'OCSE, sulla base della classificazione delle spese pubbliche contenuta nel *System of National Accounts* (SNA), come la somma delle retribuzioni dei dipendenti, il costo dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni e la componente del deprezzamento del capitale. Calcolati su tale base e standardizzati rispetto al PIL, i costi di produzione complessivi dell'amministrazione pubblica italiana (poco sopra il 21%) appaiono nel 2011 più contenuti, in modo significativo, nel confronto con il 2009 nonché rispetto alla media OCSE (23,2%), più bassi di un punto percentuale rispetto a quelli tedeschi e significativamente più bassi nel confronto con Francia (tra il 27 e 28%) e Regno Unito (tra il 24 e il 25%).

Premesso che tra costi di produzione delle pubbliche amministrazioni e spesa finale delle stesse è presente una ovvia, forte correlazione (non deve quindi sorprendere che paesi a più alta incidenza delle spese pubbliche complessive rispetto al PIL mostrino anche più elevati costi di produzione), il dettaglio dell'aggregato definito dall'OCSE segnala per l'Italia un'articolazione tra retribuzioni (al lordo delle componenti dell'imposizione fiscale e contributiva), acquisto di beni e servizi e deprezzamento del capitale coerente con la media OCSE. Per ciò che riguarda, in particolare, la componente relativa alle retribuzioni degli occupati pubblici, sempre con riferimento al 2011, evidenzia una situazione inferiore alla media OCSE e a quella dei maggiori paesi europei, con l'eccezione della Germania.

In connessione con le considerazioni relative alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, è opportuno osservare da vicino la dimensione delle amministrazioni in termini di consistenza del personale dipendente occupato. Si tratta di un ambito nel quale è cruciale la chiarezza delle definizioni relative ai confini di ciò che appartiene al settore pubblico, inteso in particolare come l'aggregato delle *Public Administrations* definito da Eurostat, rispetto ad attività considerate esterne al settore stesso. Il problema maggiore è costituito dall'occupazione nelle società a partecipazione pubblica. Alcune di

queste continuano a rientrare nell'universo delle *Public Administrations* essendo ancora oltre il 50% dei ricavi complessivi la quota di finanziamento proveniente dal bilancio pubblico; altre, si pensi nel nostro paese all'Enel o alle Ferrovie dello Stato, non fanno parte dell'area disegnata dalle regole di contabilità nazionale, dove invece rientrano aziende come l'ANAS.

**Tavola 5.1 Costi di produzione delle Pubbliche Amministrazioni (% del PIL)**

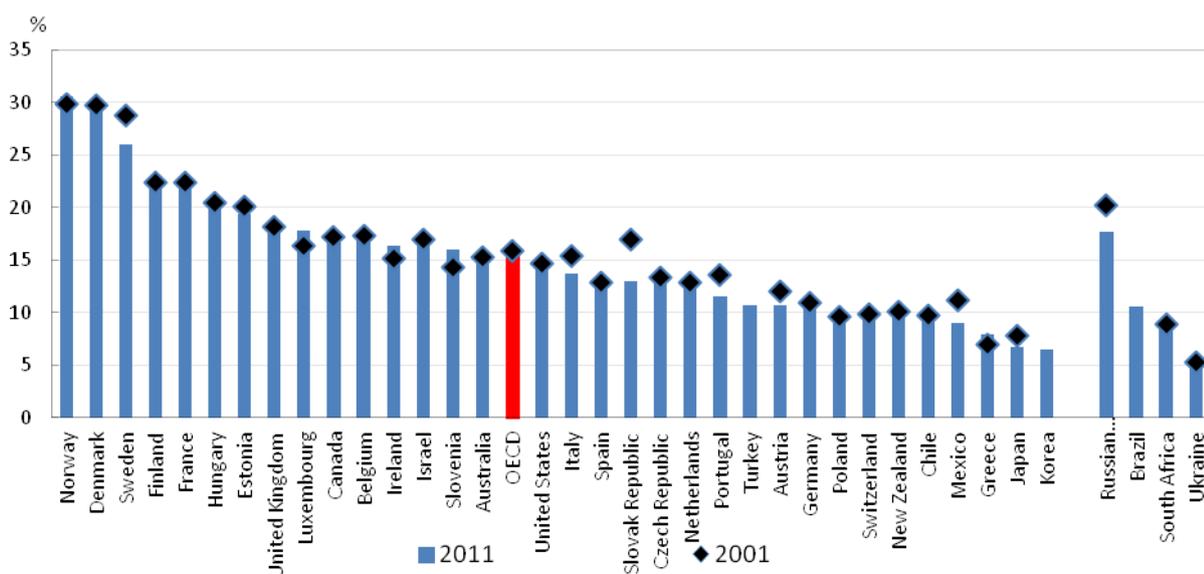
	2001				2011			
	Total production costs	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital	Total production costs	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital
Denmark	28,8	17,4	9,5	1,9	31,7	18,5	11,3	1,9
Netherlands	26,0	9,6	14,1	2,4	31,6	9,8	19,0	2,8
Finland	24,9	13,0	9,8	2,1	30,6	14,2	14,2	2,2
Sweden	29,9	15,6	12,1	2,2	28,9	13,9	12,7	2,3
Iceland	26,9	14,7	10,3	1,9	28,4	14,5	11,7	2,2
France	25,6	13,3	10,1	2,2	27,4	13,1	11,6	2,7
Israel	28,8	13,7	13,9	1,3	26,0	11,8	12,8	1,5
Belgium	23,1	11,7	9,8	1,6	26,0	12,6	11,7	1,7
Canada	22,0	11,4	8,7	1,9	25,0	12,8	10,0	2,2
UK	20,8	10,1	9,7	0,9	24,6	11,1	12,5	1,1
Norway	23,7	13,0	8,8	1,9	24,1	13,6	8,5	2,1
Slovenia	21,9	11,7	8,7	1,5	24,0	12,8	9,1	2,1
New Zeal.	20,2	8,5	10,1	1,6	23,7	10,3	11,7	1,8
Hungary	24,1	11,2	9,1	3,8	23,5	10,2	10,0	3,3
Czech Rep.	23,2	7,1	11,5	4,6	23,3	7,3	11,8	4,2
Greece	18,7	10,5	6,3	2,0	23,3	12,4	8,1	2,8
OECD	21,6	10,8	8,9	1,9	23,2	11,0	10,1	2,0
Portugal	22,2	13,9	6,4	1,9	23,0	11,4	9,4	2,3
Germany	21,4	8,2	11,5	1,7	22,3	7,7	12,9	1,7
Spain	18,3	10,1	6,7	1,5	22,3	11,6	8,7	2,0
Estonia	21,1	10,2	9,3	1,6	22,0	11,1	8,9	2,0
Japan					21,6	6,3	12,3	3,1
Ireland	17,1	8,9	6,8	1,4	21,6	12,0	8,0	1,6
USA	18,5	9,8	7,3	1,4	21,5	10,7	9,2	1,6
Australia	20,7	9,3	9,1	2,3	21,4	9,7	9,6	2,0
Italy	19,6	10,5	7,5	1,6	21,3	10,7	8,6	2,0
Austria	20,5	9,8	9,3	1,4	20,7	9,5	10,0	1,2
Poland	20,8	10,7	8,0	2,2	19,3	9,7	7,8	1,7
Slovak Rep.	22,0	8,9	9,4	3,8	19,2	7,1	9,4	2,6
Luxembourg	17,6	7,9	7,9	1,7	18,0	8,0	8,3	1,7
Turkey					17,9	8,5	8,3	1,0
Korea	13,9	6,6	5,5	1,7	16,5	6,8	7,3	2,3
Switzerland	15,5	7,9	5,7	2,0	15,2	7,8	5,4	1,9
Mexico	11,8	9,1	2,6	0,0	11,8	9,0	2,8	0,1
Chile						7,9		

Fonte: OCSE, GAG 2013

I dati del GAG standardizzano il numero dei dipendenti pubblici presenti in ciascun paese OCSE rispetto alla dimensione delle rispettive “forze di lavoro”. Tale dato evidenzia per il 2011 un’incidenza dell’occupazione pubblica italiana (oramai sotto il 14%) nettamente inferiore alla media OCSE (15,5%) e soprattutto più contenuto nel confronto con Francia (prossima al 22%), Regno Unito e Stati Uniti, mentre appare significativamente superiore rispetto alla Germania (in cui l’incidenza è pari al 10,6%).

La dinamica degli occupati nel settore pubblico è, come ben noto, in sensibile calo a partire dal 2009; tale tendenza, seppure più moderata rispetto a quella attualmente in atto, appare già presente negli anni precedenti, in linea con un trend più complessivo a livello OCSE ed europeo. I prossimi anni dovrebbero confermare la progressiva riduzione del numero di occupati pubblici italiani, in considerazione di un *replacement ratio* attualmente tra i più bassi dell’intero insieme dei paesi OCSE.

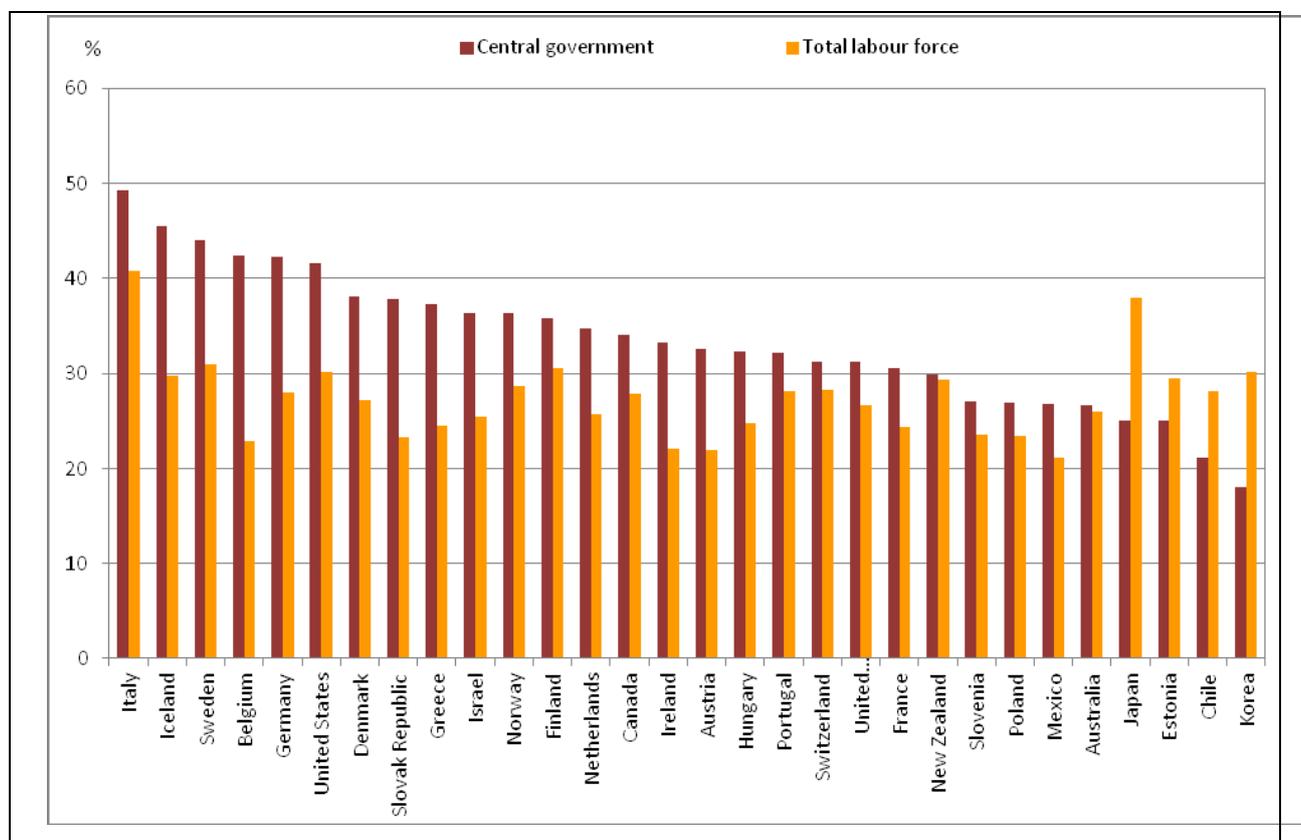
**Figura 5.1 Occupati pubblici - Anni 2001 e 2011 (in percentuale delle forze di lavoro totali)**



Fonte: OCSE, GAG 2013

Un’informazione che appare ancora utile riprendere dal GAG 2011 (e quindi dal Rapporto CNEL 2012) riguarda una delle conseguenze di quello che comunemente viene definito come “blocco del *turnover*”. L’innalzamento dell’età di uscita dal lavoro, infatti, rende sempre più elevata l’età media degli occupati nel settore pubblico. Più in particolare, la quota dei cinquantenni e oltre nelle amministrazioni centrali dello stato sfiora la metà dell’intero universo (la più alta tra i paesi OCSE), sopra il 40%, mentre in Francia e Regno Unito, ad esempio, tale quota è al 30%.

**Figura 5.2 Percentuale degli occupati con 50 anni di età e oltre nelle amministrazioni centrali e rispetto alle forze di lavoro – Anno 2009**



Fonte: OCSE, GAG 2013

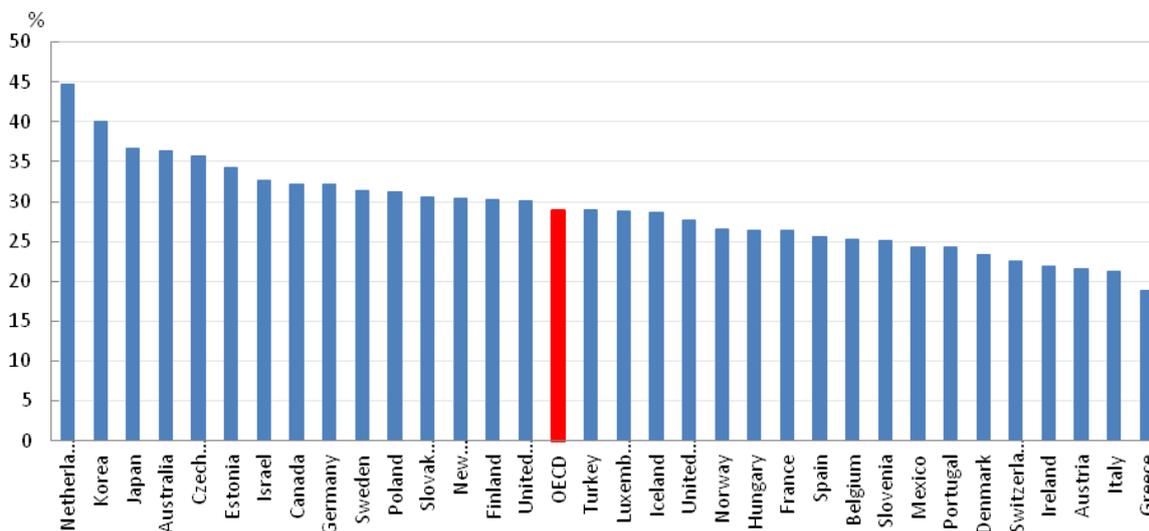
Per quanto riguarda le retribuzioni nel pubblico impiego, è opportuno ribadire (lo si è visto sopra a proposito dei *production costs* delle Amministrazioni Pubbliche) la minore incidenza del “costo del lavoro pubblico” italiano da quello dei più importanti paesi OCSE, Germania esclusa. Meno agevole, nonostante i tentativi di standardizzazione, il confronto tra le retribuzioni degli occupati pubblici in singoli settori. Il GAG 2013 conferma che gli insegnanti di scuola media inferiore italiani, sembrano avere retribuzioni relativamente contenute e con una limitata dinamica retributiva nel corso del proprio sviluppo professionale. Quello che appare più certo è il rapporto, particolarmente basso, riscontrabile nel nostro paese (a differenza di Germania e Regno Unito, ad esempio) tra retribuzioni degli insegnanti e retribuzioni degli altri occupati in possesso di laurea (*tertiary-educated workers*).

Il GAG documenta anche l’elevato livello, nel 2011, delle retribuzioni dei vertici apicali delle amministrazioni pubbliche rispetto alla media OCSE e anche al dato di paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Si tratta di quella fascia retributiva sulla quale nel 2012 è intervenuto il Governo con la

fissazione di un tetto massimo delle retribuzioni parametrato allo stipendio del Procuratore Generale della Cassazione. Le informazioni contenute nel GAG 2013 segnalano correttamente questa circostanza per quanto i dati ancora non documentino un collocamento della posizione italiana più in linea con la media dei paesi OCSE.

Per quanto riguarda l'area del *public procurement*, il GAG 2013 ribadisce la circostanza che la domanda di beni e servizi attivata dalle Pubbliche Amministrazioni in Italia appare significativamente sotto la media OCSE.

**Figura 5.3 Attività di *procurement* nelle Pubbliche Amministrazioni – Anno 2011 (in percentuale della spesa pubblica totale)**



In questo contesto è comunque opportuno richiamare la circostanza, assai rilevante, che emergeva dalle informazioni statistiche presenti nel GAG 2011 e che era stata segnalata nel Rapporto CNEL 2012, e cioè che l'uso delle tecnologie informatiche nella gestione degli acquisti da parte della PA risulta essere (almeno fino al 2010) relativamente più sviluppato in Italia rispetto ai principali paesi partner.