



Serie “Politiche migliori”

ITALIA

DARE SLANCIO ALLA CRESCITA
E ALLA PRODUTTIVITÀ

SETTEMBRE 2012



© Dreaming Andy - Fotolia.com

La serie “Politiche migliori” dell’OCSE

L’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) mira a promuovere politiche migliori per una vita migliore, favorendo la creazione di uno spazio in cui Governi possano incontrarsi per condividere esperienze e cercare soluzioni a problemi comuni, con il supporto di una Direzione altamente competente e dinamica. L’OCSE lavora con i suoi 34 Stati membri, partner strategici e oltre 100 Paesi, per comprendere meglio i motori del cambiamento economico, sociale ed ambientale, al fine di promuovere il benessere della gente in tutto il mondo. La serie “Politiche migliori” offre una panoramica sulle maggiori sfide affrontate dai singoli Paesi, così come sulle principali linee guida elaborate dall’Organizzazione per superarle. Attingendo all’esperienza dell’OCSE in materia di studi comparativi internazionali e nell’identificazione di prassi migliori, la serie Better Policies configura le raccomandazioni dell’Organizzazione sulla base delle priorità specifiche e attuali degli Stati membri e dei Paesi partner, concentrandosi sul modo in cui i Governi possono metter in atto le riforme.

Indice

Presentazione	1
Mantenere l'impulso delle riforme	2
Sfide in materia di produttività e competitività	7
Garantire la sostenibilità fiscale	10
Potenziare la concorrenza e ridurre la regolamentazione	13
Ridurre il peso della burocrazia mediante riforme dell'amministrazione pubblica	16
Rafforzare l'integrità del settore pubblico	19
Consolidare il sistema finanziario italiano	21
Dare slancio all'innovazione	23
Migliorare la qualità del sistema di istruzione	26
Applicazione della riforma del mercato del lavoro	29
Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro mediante riforme della politica sociale	35
Rafforzare la coesione sociale incoraggiando la mobilità sociale	38

Presentazione

Nel corso degli ultimi due anni, l'Italia ha fatto sforzi notevolissimi per accelerare il ritmo di riforme strutturali che da tempo dovevano essere poste in essere. Si tratta di riforme coraggiose, ambiziose e di ampio respiro. Queste riforme includono misure che hanno portato al fondamentale miglioramento del quadro fiscale a medio termine, misure in materia di mercato del lavoro, alcune importanti liberalizzazioni e misure di semplificazione della regolamentazione del mercato dei beni, nonché il disegno di legge anticorruzione che è al momento all'esame del Parlamento.

Tali riforme erano tanto più necessarie in considerazione dell'impatto della crisi finanziaria in Italia in una congiuntura caratterizzata da una crescita di trend già in fase di rallentamento, una competitività in calo e un debito pubblico elevato. Sono riforme essenziali per consentire all'Italia di rispondere con successo all'immensa sfida di rimettere le finanze pubbliche sulla strada della sostenibilità, modernizzando allo stesso tempo l'economia e dandole maggiore slancio, restaurando la competitività e promuovendo la coesione sociale. Il buon esito di questo processo è essenziale non solo per l'Italia, ma per tutta l'Europa. Allo stesso modo, poiché il Paese è profondamente colpito dalla più vasta crisi dell'area euro, misure destinate a migliorare il coordinamento e ad ampliare il ventaglio delle opzioni a disposizione dell'UE e della Banca centrale europea porterebbero benefici notevoli all'Italia e amplificherebbero l'impatto di tali riforme.

Dal momento che le prospettive economiche globali si stanno nuovamente deteriorando e la situazione economica dell'Italia è più delicata rispetto alle previsioni di qualche mese fa, la volontà di attuare e portare avanti riforme con determinatezza, nonché di continuare il consolidamento fiscale, risulta essenziale.

Basandosi sulle esperienze degli altri Paesi OCSE, il presente opuscolo presenta un aggiornamento delle principali raccomandazioni OCSE su politiche decisive per il futuro dell'Italia. Queste raccomandazioni comprendono in particolare il ripristino della sostenibilità delle finanze pubbliche; la reale attuazione delle riforme; l'incremento della produttività mediante politiche migliori e regolamentazioni in materia di concorrenza, anche nel settore finanziario; l'impulso alla diffusione dell'integrità nel settore pubblico; azioni volte a rendere più efficaci le politiche dell'innovazione e dell'istruzione; il miglioramento della coesione sociale grazie ad un mercato del lavoro più funzionale, ad una mobilità sociale più elevata e ad una maggiore partecipazione delle donne alla forza lavoro.

Questo opuscolo presenta anche alcune analisi sui possibili vantaggi derivanti dalle attuali riforme in termini di aumento della produttività, crescita economica, mercato del lavoro e competitività. In particolare, si sottolinea come le riforme già approvate potrebbero portare ad un aumento del Pil fino al 4% nei prossimi 10 anni. Proseguire lungo la via tracciata da queste riforme permetterebbe di ottenere risultati ancora migliori. È essenziale quindi non solo non indietreggiare rispetto alle riforme fatte, ma assicurarne la continuità negli anni a venire.

L'OCSE è lieta di continuare il lavoro intrapreso con l'Italia per formulare e attuare tali politiche, così come per contribuire alla creazione di un'economia mondiale che, al termine dell'attuale crisi, risulti più solida, più trasparente e più equa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Angel Gurría".

Angel Gurría
Segretario Generale, OCSE

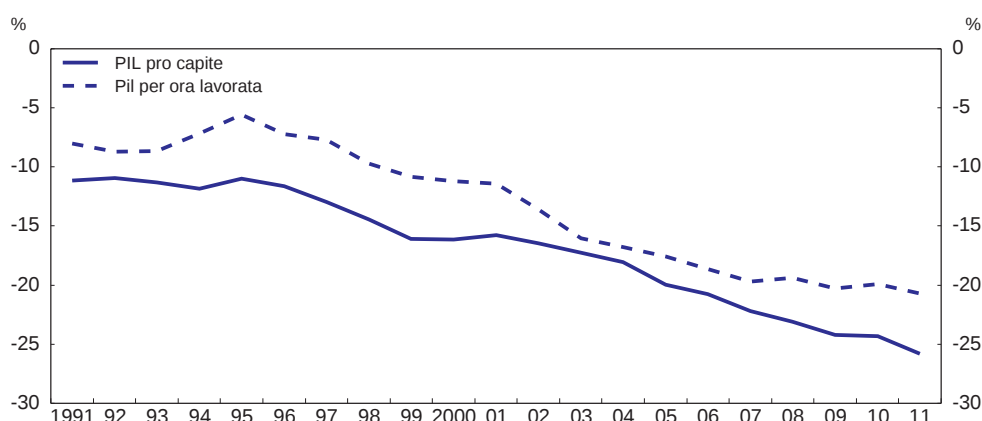
Mantenere l'impulso delle riforme

La crisi globale ha messo in luce le debolezze dell'Italia. La sua economia soffre attualmente di una combinazione di fattori negativi che si alimentano a vicenda: un modesto tasso di crescita di trend accompagnato da un elevato livello di debito pubblico, capacità di prestito limitate degli istituti di credito. Tali fattori negativi sono aggravati da una domanda esterna debole e dalla persistente crisi di fiducia nell'unione monetaria europea, all'origine di una spirale di effetti negativi. In tale contesto, e con l'accelerazione dell'invecchiamento della popolazione, è importante agire rapidamente in un vasto numero di ambiti politici.

Dalla sua costituzione un anno fa, l'attuale governo ha adottato provvedimenti efficaci e di vasta portata per contrastare questi fattori negativi e migliorare le prospettive a lungo termine del Paese. Tuttavia, la crisi non è ancora finita e la situazione economica

sembra più debole di quanto previsto alcuni mesi fa. L'Italia rappresenta il banco di prova decisivo sul quale saranno valutate la forza e la debolezza dell'unione monetaria europea.

Figura 1. Il livello di reddito e la produttività sono scesi al di sotto della media dei Paesi OCSE più ricchi



Note: Percentuale di divario rispetto alla semplice media dei 17 Paesi più ricchi dell'area OCSE (a PPA costanti 2005).

Fonte: OECD National Accounts Database.

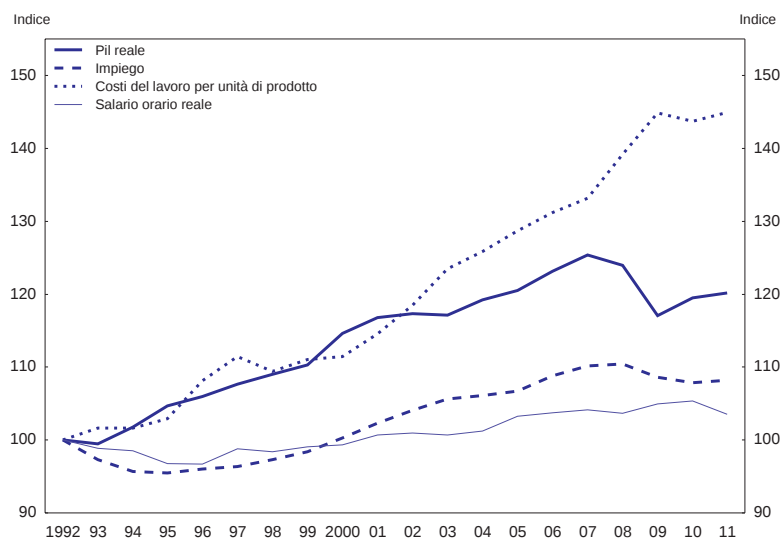
Un relativo calo di lungo periodo aggravato dalla crisi

La crisi finanziaria ha colpito l'Italia in un momento in cui il Paese registrava già un lungo periodo di crescita molto bassa e un debito pubblico molto elevato. Dopo essersi fortemente avvicinata ai livelli dei Paesi più ricchi dell'OCSE tra il 1970 e il 1995 (quando il PIL pro capite è aumentato dell'86%, percentuale nettamente superiore al 67% della metà più ricca dei Paesi OCSE) la convergenza è cambiata e l'Italia ha progressivamente perso terreno rispetto a questi Paesi (Figura 1). Questo calo relativo è in gran parte dovuto al debole aumento della produttività del lavoro che è da imputare a un contesto poco propizio all'innovazione e al fare impresa, nonché alla scarsa accumulazione di capitale umano. Dalla fine degli

anni 1990 ad oggi, sono stati compiuti pochi progressi per rimediare a queste debolezze ed a tali progressi si sono opposte resistenze di interessi corporativi che ne hanno attenuato la portata.

In un contesto di crescita della produttività stagnante o negativa, non completamente riflesso nelle dinamiche salariali, i costi del la'oro per unità di prodotto (CLUP) registravano tendenze in in aumento fino alla crisi, danneggiando la competitività dell'economia italiana e alimentando il deficit con l'estero (Figura 2). I temi della crescita debole della produttività e del deterioramento della competitività sono trattati più in dettaglio nel prossimo capitolo.

Figura 2. Cambiamenti in materia di PIL, costi del lavoro per unità di prodotto, occupazione e retribuzione in Italia 1
Base 100 nel 1992



1. Il tasso salariale orario è il rapporto tra i salari totali meno l'indice dei prezzi al consumo (base 100 nel 2005), diviso il numero totale di ore lavorate. I costi del lavoro per unità di prodotto sono pari al rapporto tra il totale dei costi del lavoro reale e la produzione reale.

Fonte: calcoli OCSE basati su OECD Annual National Accounts Database.

Se da un lato i contratti a tempo determinato e part-time hanno contribuito, fino alla crisi, a sostenere l'occupazione, consentendo allo stesso tempo una certa flessibilità, dall'altro hanno provocato una maggiore segmentazione del mercato del lavoro italiano e, di conseguenza, aggravato l'impatto della crisi sui gruppi più vulnerabili, in particolare i giovani.

Nell'aderire all'Euro nel 1997, l'Italia si era impegnata a ridurre la quota di debito pubblico da oltre il 110% del Pil al 60%. Tuttavia, i progressi sono stati lenti ed il debito sovrano si è rapidamente deteriorato, nonostante una riduzione significativa dei pagamenti in interessi. Nonostante a partire dalla scoppio della crisi finanziaria siano ripresi gli sforzi per risanare il debito, esso rimane tra i più alti dell'area OCSE (si

veda il capitolo "Garantire la sostenibilità fiscale"). In un contesto di debole domanda esterna e di tensioni nell'Eurozona, si avvertono le conseguenze della spirale negativa tra difficoltà di bilancio, crisi finanziaria e peggioramento della congiuntura economica, che gravano sulla crescita e portano l'Italia in recessione dalla fine del 2011 in poi. In particolare, il persistere della crisi di fiducia nell'area Euro ha condotto a un aumento del premio di rischio sul debito pubblico italiano. Tali sviluppi hanno anche messo sotto pressione il sistema bancario e l'accesso ridotto ai mercati interbancari ha determinato carenze di liquidità e costi di finanziamento più alti, costringendo le banche italiane a dipendere pesantemente dal sostegno finanziario della BCE.

Una strategia globale ...

Per contrastare il clima appena descritto e il rischio di contagio della crisi dell'eurozona, il consolidamento fiscale e le misure strutturali a favore della crescita devono andare di pari passo. L'interazione di sfide a livello fiscale, sociale e reale sottolinea la necessità di agire su diversi fronti contemporaneamente per beneficiare degli effetti rafforzati delle varie misure. La crescente competitività e una migliore qualità della legislazione potrebbero realmente avere un impatto più ampio se sostenute da un mercato del lavoro e da un sistema di formazione più efficienti, che agevolino la redistribuzione delle risorse tra i diversi settori e le aziende. Una crescita più solida e sostenibile è necessaria per creare occupazione, consentendo allo stesso tempo di generare entrate pubbliche e di sostenere il consolidamento fiscale.

È essenziale ristabilire la crescita e la sostenibilità, ma preservare la coesione sociale è ugualmente importante. Il peso di tale cambiamento dovrà essere condiviso in modo equo. Bisognerà quindi adottare misure di consolidamento fiscale che non ostacolino la crescita e la coesione sociale, e riforme strutturali con costi sociali a breve termine contenuti.

I principali provvedimenti dello scorso anno hanno mirato a rilanciare la crescita, prestando contemporaneamente attenzione al miglioramento del sistema di protezione sociale. Le recenti riforme sono in linea con le raccomandazioni dell'OCSE (cfr. tabella alla fine del capitolo) e comprendono la ristrutturazione degli organi di regolamentazione delle industrie a rete, tramite l'aumento dei poteri dell'Autorità per la concorrenza, l'allentamento delle restrizioni alla distribuzione al

dettaglio e sui servizi, l'alleggerimento della rigidità della tutela del lavoro a tempo indeterminato e una maggiore protezione di quello a tempo determinato, il sostegno all'apprendistato, l'introduzione graduale di una più ampia protezione sociale per i disoccupati, e misure volte a migliorare l'integrità e l'efficienza del settore pubblico. Assieme al risanamento fiscale, queste misure contribuiranno a spezzare il circolo vizioso tra crescita, deficit e costo dell'indebitamento. I progressi recenti nel rafforzare i meccanismi destinati a risolvere la crisi dell'area Euro nonché i progressi verso l'integrazione

... in grado di produrre ampi benefici

Le riforme strutturali contengono in sé elevati benefici potenziali. Se applicate con determinazione, le riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro possono produrre miglioramenti significativi. Nel suo Programma nazionale di riforma (PNR), il Governo italiano ha stimato che entro il 2020 le principali misure volte a migliorare la competitività, a tagliare i costi di regolamentazione e accrescere l'efficienza dell'amministrazione pubblica adottate nella primavera del 2012 contribuiranno ad aumentare la crescita del PIL dello 0,3% all'anno. Le stime dell'OCSE indicano che l'incidenza delle misure, ivi comprese quelle adottate dopo la pubblicazione del PNR, potrebbe essere leggermente più alta: nell'ordine di un aumento del potenziale medio di crescita pari allo 0,3-0,4%, sebbene sia difficile valutare quando

bancaria e fiscale apportano importanti benefici in termini di riduzione del rischio sistemico, che si riflettono nei differenziali di tassi sui titoli del debito sovrano più contenuti e nei costi di finanziamento per le imprese e le famiglie più ridotti. Per trarre vantaggio appieno da tali benefici, tuttavia, sarà necessario un impegno continuo di consolidamento e di riforme da parte del Governo attuale e dei governi futuri. Allo stesso tempo, affinché l'Italia possa raccogliere i frutti di tali sforzi, occorre anche una soluzione alla crisi dell'Euro, attraverso un rafforzamento della governance dell'Eurozona.

l'impatto sulla crescita reale sarà concretamente percepito. Insieme alla riforma del lavoro e agli attuali sforzi per migliorare la qualità dell'istruzione e del capitale umano, queste riforme possono far aumentare di 4 punti di percentuale il livello del PIL su un decennio. Continuare le riforme può produrre benefici ancora maggiori.

Con la ripresa della produttività, e a condizione che i salari continuino a evolvere moderatamente, i costi più contenuti del lavoro per unità di prodotto possono migliorare la competitività. Accrescere la competitività attraverso la diminuzione di prezzi e i costi operativi potrebbe contribuire a questo miglioramento. Occorre anche migliorare la competitività non legata ai costi e determinata da fattori strutturali quali innovazione e specializzazione.

L'attuazione effettiva delle riforme approvate è fondamentale

Nell'insieme, le politiche fiscali e strutturali vanno nella direzione giusta e cioè quella di favorire un progressivo miglioramento della situazione dell'Italia. Per ottenere maggiori frutti è necessario continuare le riforme in corso, che pur essendo decisive devono essere considerate come un primo passo. Ulteriori misure potrebbero essere necessarie per garantire che le riforme siano messe in pratica e producano effetti, e che contribuiscano a ridurre le disuguaglianze nel mercato del lavoro e a promuovere una maggiore mobilità sociale. Mentre riforme della legislazione rappresentano un importante passo in avanti, la sfida successiva consiste nella loro attuazione. La riforma del mercato dei prodotti illustra bene l'importanza di un'effettiva attuazione delle riforme. Gli indicatori dell'OCSE sul grado di regolamentazione nell'economia italiana mostrano che,

in alcuni settori, grazie alle riforme attuate negli ultimi due decenni l'Italia ha già – almeno in linea di principio – ridotto il peso della regolamentazione rispetto a molti altri Paesi OCSE (si veda il capitolo “Potenziare la competitività e ridurre la regolamentazione”). Ciononostante, tali miglioramenti non sembrano emergere pienamente quando si misura la percezione e la realtà dell'ambiente in cui si muovono le imprese. Esistono innanzitutto alcuni ostacoli all'imprenditorialità, tra cui le normative locali e regionali, che, non essendo sufficientemente prese in considerazione dagli indicatori, limitano l'impatto delle riforme. Tali ostacoli rappresentano probabilmente una delle ragioni per cui in Italia le piccole imprese, spesso di successo, difficilmente si trasformano in aziende più grandi.

Un fattore particolarmente significativo, non sufficientemente colto dagli indicatori sulla regolamentazione del mercato dei prodotti (RMP), è rappresentato dalla lentezza della giustizia civile. Il tempo necessario per risolvere una controversia commerciale in un tribunale italiano è molto più lungo che nella quasi totalità dei Paesi OCSE, con il risultato di aumentare i costi associati ai rischi, a detrimento del clima generale di fiducia. È quindi indispensabile riorganizzare il sistema giudiziario per renderlo più efficiente. Sarebbe opportuno diffondere l'uso della mediazione e dell'arbitrato, già previsti in alcuni casi dalle Camere di commercio. Un passo importante è rappresentato dalla revisione della distribuzione geografica dei tribunali, attualmente in corso, che consentirà di realizzare importanti economie di scala. Anche una maggiore specializzazione dei giudici e dei tribunali, come attualmente previsto dal Governo, contribuirebbe ad aumentare l'efficienza. Sono inoltre necessarie ulteriori misure per ridurre le controversie e le cause arretrate e occorrerà prendere in esame le determinanti della domanda e dell'offerta di giustizia civile, ivi compresi gli incentivi per le parti in causa a allungare i processi e il ricorso all'appello. Potrebbe anche essere utile migliorare le statistiche sulla giustizia e il sistema di valutazione dei tribunali, ed eliminare le restrizioni alla trasmissione elettronica di richieste e documenti. Un'altra misura efficace consiste nel ridurre il carico burocratico delle aziende (si veda a questo proposito il capitolo sui vantaggi potenziali

della riforma della pubblica amministrazione).

Inoltre, la semplice approvazione della legislazione potrebbe non bastare se questa non è sufficientemente chiara e precisa e se è soggetta a decreti attuativi che rischiano di subire ritardi o che comportano l'intervento di altri livelli di governo quali le regioni. È indispensabile un maggiore coordinamento tra Governo centrale e regioni per assicurare la piena attuazione della legislazione statale. L'applicazione della legislazione ha a volte subito notevoli ritardi a causa delle difficoltà nel porre in essere legislazione sussidiaria o decreti attuativi. L'adozione da parte del Governo del "cronoprogramma" che definisce un'agenda per l'adozione della legislazione derivata prevista nei vari decreti legge (Salva Italia, Cresci Italia, ecc.) che devono essere adottati nei prossimi tre mesi è un passo avanti. Inoltre, l'efficacia è a volte compromessa dalle frequenti modifiche legislative intervenute in alcune aree come la politica ambientale. Un minor numero di atti legislativi e necessitanti minore ricorso alla decretazione attuativa consentirebbe di realizzare maggiori progressi e migliorare la trasparenza.

Per assicurare un'attuazione più efficace delle riforme, occorre che la legislazione sia chiara, precisa e ben definita, e sia meno vincolata ai decreti attuativi (che a volte non vengono mai varati). Occorre anche introdurre una maggiore trasparenza nella pubblica amministrazione e un sistema che valuti il reale impatto delle misure prese.

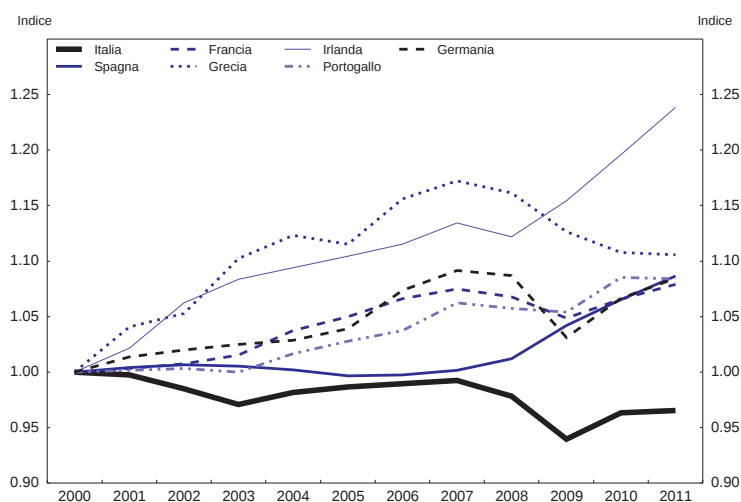
Aree di intervento, principali recenti raccomandazioni dell'OCSE	Azioni recenti (2012 salvo indicazioni diverse)
Efficienza del settore pubblico Promuovere la competitività nella fornitura di servizi pubblici. Diffondere l'uso di indicatori di performance nell'amministrazione pubblica. Rafforzare i meccanismi di controllo delle decisioni normative e di spesa. Migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia civile. Introdurre strumenti volti a favorire l'integrità e contrastare la corruzione nelle attuali strutture dell'amministrazione pubblica italiana. Consolidare le competenze tecniche negli organi preposti al miglioramento della qualità della legislazione. Controllare i meccanismi di azione normativa a livello regionale e concentrarsi sulla continuità e l'attuazione delle riforme legislative. Monitorare e valutare i progressi compiuti in materia di semplificazione amministrativa, anche mediante un uso più ampio delle indagini di percezione.	Alcune misure in questi settori. In particolare il disegno di legge anticorruzione all'esame del Parlamento e la creazione della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali (2011). Cambiamenti nella giustizia civile: (2011) aumento delle spese giudiziarie e altri incentivi per ridurre le cause arretrate. (2012) creazione di 20 tribunali specializzati in material d'impresa, introduzione di alcune restrizioni agli ricorso agli appelli in corte d'appello e in cassazione; riorganizzazione in distretti giudiziari al fine di chiudere i piccoli tribunali e ridurre la spesa pubblica; condizioni più restrittive volte a punire l'eccessiva lunghezza dei processi. Revisione delle procedure fallimentari per favorire il proseguimento dell'attività dell'impresa. La pubblica amministrazione a livello statale e a livello degli enti locali è in via di ristrutturazione e si prevede una riduzione degli impieghi. Sarà incrementato l'uso della gestione della performance. Devono essere semplificate le procedure burocratiche per i cittadini e le imprese, compreso un maggior uso degli strumenti di e-government. Deve essere evitata l'introduzione di nuovi vincoli amministrativi. (2012) controlli amministrativi per migliorare la qualità dei servizi pubblici e introdurre un sistema di spesa più razionale all'interno della pubblica amministrazione.

<i> Mercati dei beni </i> Accrescere i poteri dell'agenzia per la competitività. Ridurre la proprietà pubblica soprattutto in media e TV, trasporti, energia e servizi pubblici locali. Privatizzare e liberalizzare i settori dell'energia dei trasporti. Sopprimere le licenze non necessarie per i servizi professionali. Sopprimere le restrizioni quantitative nella fornitura di servizi. Introdurre strumenti di supervisione e controllo delle competenze normative delle regioni (per quanto riguarda ad esempio la distribuzione o la pianificazione territoriale).	L'agenzia per la competitività ha maggiori poteri, nuovi o rinnovati organi regolatori nelle industrie di rete. Separazione societaria tra distribuzione e fornitura di gas. Riduzione delle restrizioni per alcuni servizi professionali. Alleggerimento delle procedure di pianificazione della distribuzione al dettaglio.
<i> Istruzione </i> Garantire lo sviluppo di una valutazione a tutto campo e un quadro di valutazione. Migliorare la qualità dell'insegnamento. Migliorare il sistema di istruzione e di formazione professionale e la fornitura di istruzione professionale post-secondaria. Migliorare il rapporto impresa-ricerca universitaria. Aumentare la partecipazione degli studenti ai costi dell'istruzione universitaria, offrendo prestiti con rimborsi in funzione del reddito. Sostenere l'innovazione dell'istruzione. Promuovere l'accesso anticipato a servizi di cura per l'infanzia di qualità. Prevenire l'insuccesso scolastico e ridurre il tasso di abbandono.	Sono stati introdotti (dal 2010) migliori test di valutazione degli studenti. È aumentata la quota di finanziamento delle università attribuita in base agli indicatori di performance. Tagli significativi al totale della spesa (dal 2009). Sono stati di recente sperimentati alcuni modelli di valutazione degli insegnanti. Piano nazionale per l'introduzione delle tecnologie digitali nelle scuole (in corso).
<i> Mercato del lavoro </i> Aumentare la partecipazione. Riformare la legislazione sulla tutela del lavoro. Ridurre la dualità del mercato del lavoro. Ridurre il cuneo fiscale sul reddito da lavoro. Favorire un migliore allineamento delle retribuzioni alla produttività.	Incentivi fiscali all'occupazione femminile e giovanile. Riforma globale del mercato del lavoro (da monitorare) che comporta: alleggerimento delle norme di protezione del lavoro, minori incentivi per i contratti a tempo determinato, maggiore sostegno all'apprendistato, introduzione graduale di un'indennità universale di disoccupazione. Le parti sociali hanno dato il loro accordo di principio a una maggiore differenziazione dei salari (2009).
<i> Stimolare l'innovazione </i> Orientare le politiche di ricerca scientifica, tecnologica e di innovazione al servizio dell'impresa e renderle più sensibili alle svariate esigenze di ogni tipologia di azienda, comprese le PMI. Semplificare e razionalizzare il sostegno pubblico alla R&S e all'innovazione aziendali, mediante una combinazione adeguata di misure dirette e indirette. Migliorare le relazioni tra imprese, università e Sistema pubblico di ricerca, anche mediante la mobilità dei ricercatori. Promuovere la creazione e la crescita di start-up, riducendo le barriere legislative, semplificando la burocrazia, e favorendo la collateralizzazione e la cartolarizzazione delle attività legate all'innovazione (ad esempio, mediante l'adesione al Brevetto unitario europeo).	Annuncio di un sistema di incentivi alle aziende (decreto "Misure urgenti per la crescita"). Riduzione dei costi per l'avvio di una nuova impresa ("Decreto sviluppo", attuato di recente). Semplificazione delle procedure burocratiche e della pubblica amministrazione per cittadini e imprese ("Decreto semplifica Italia", convertito in legge nell'aprile 2012).
<i> Altro </i> Migliorare la governance aziendale, la tutela dei piccoli azionisti. Favorire le fusioni, ivi incluse fusioni internazionali, nel settore finanziario. Riformare la legislazione sul fallimento.	Misure per limitare la proprietà incrociata nelle banche

Sfide in materia di produttività e competitività

Il relativo declino del PIL italiano pro capite registrato dal 1995 può essere ascritto in larga parte a una scarsa crescita della produttività. In particolare, il tasso di crescita della produttività italiana è il più basso dei Paesi OCSE (Figura 1). Mentre la produttività relativa del lavoro è migliorata in altri Paesi dell'Europa del Sud in seguito alla crisi, tale dato è praticamente rimasto invariato in Italia. Questa debole crescita della produttività è generalizzata e colpisce la maggior parte dei settori dell'economia. Tale situazione è il risultato di una produttività multifattore dalla performance negativa (Figura 2), che prende in considerazione non solo il contributo del lavoro, ma anche il stock di capitale, rispetto alla produttività globale dell'economia.

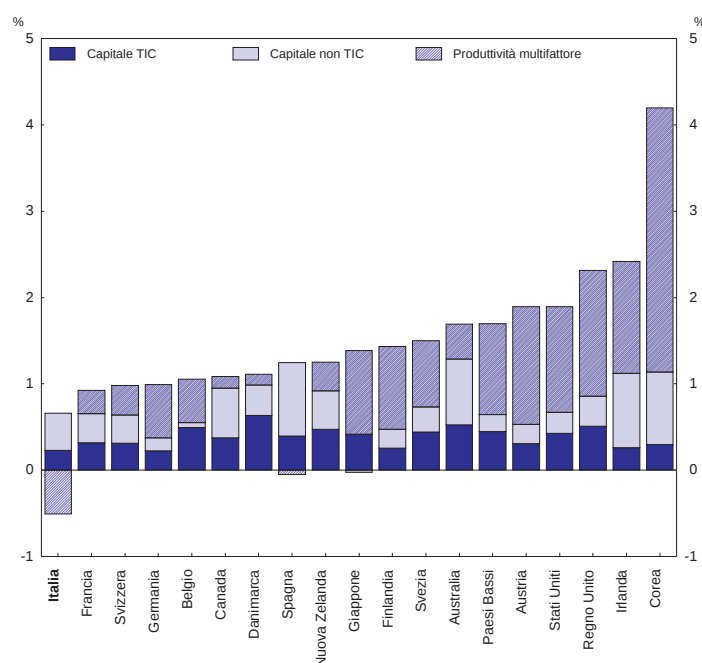
Figura 1. Produttività del lavoro (2000=1)



Economia totale. Produttività del lavoro misurata tramite PIL per persona attiva.

Fonte: OECD Economic Outlook database.

Figura 2. Contributo alla crescita della produttività del lavoro
Crescita annua media, in percentuale, 2000-10 (o periodo comparabile più vicino)



Nota: 2000-04 per Belgio; 2000-07 per Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito; 2000-08 per Australia e Giappone; 2000-09 per Francia e Svezia.

Fonte: OECD Productivity Database.

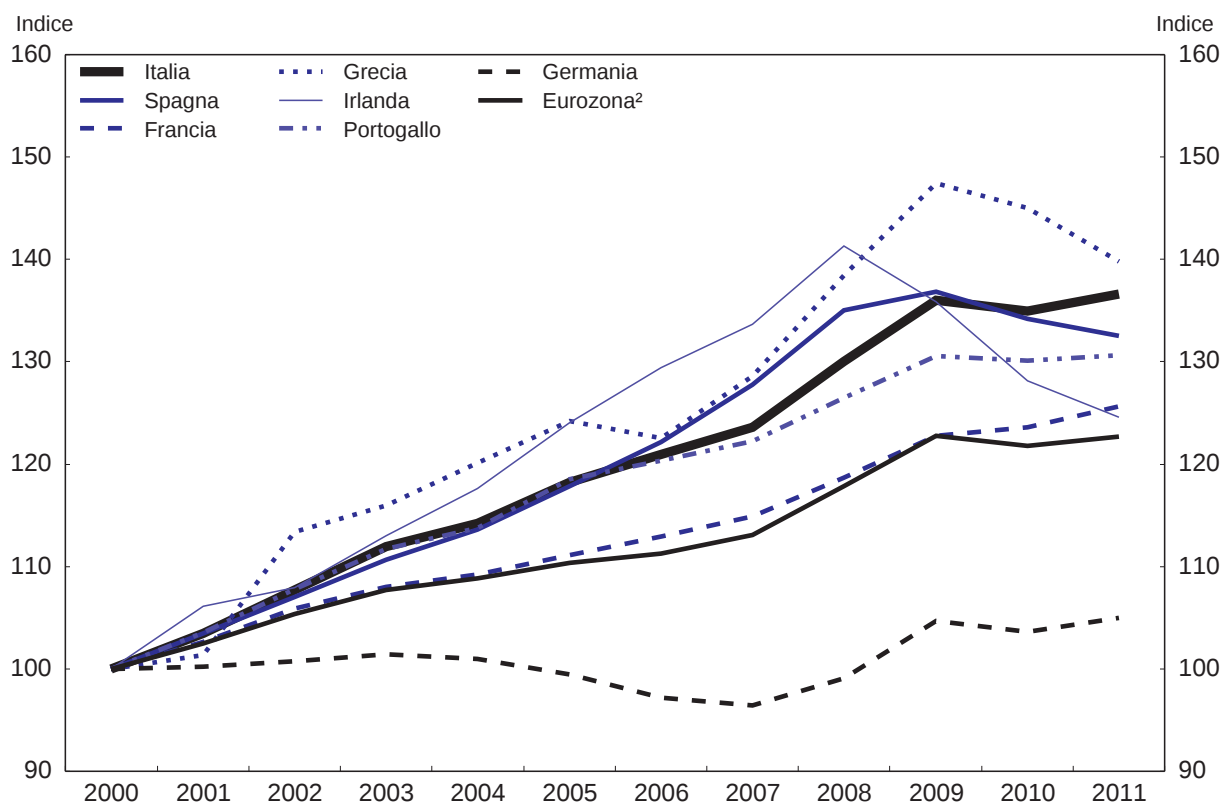
L'Italia deve affrontare una seria sfida in termini di competitività. Una maggiore competitività è infatti un elemento chiave per il consolidamento di una crescita più forte e può essere stimolata attraverso tre canali: contenimento salariale, maggiore crescita della produttività e abbassamento delle tasse sul lavoro.

La crescita costantemente debole e, a tratti, negativa della produttività del lavoro, registrata fino alla crisi, ha rivelato come anche la stagnazione delle retribuzioni reali abbia contribuito all'aumento dei costi del lavoro per unità di prodotto (CLUP), danneggiando la competitività estera dell'Italia e alimentando il deficit della bilancia dei pagamenti. Durante la crisi, altri Paesi dell'Europa meridionale e l'Irlanda hanno registrato correzioni significative dei costi del lavoro per unità di prodotto generalmente

indotti da forti contenimenti dei salari. Tuttavia in Italia, tali correzioni non hanno avuto luogo e i costi del lavoro per unità di prodotto hanno seguito un andamento divergente (Figure 3 e 4). Questo dato riflette una reazione più limitata degli stipendi alla recessione e una rigidità tendente al ribasso nella formazione dei salari, nonostante i successivi accordi salariali conclusi per cercare di garantire un'evoluzione dei salari in linea con l'evoluzione della produttività.

Nel 2011, in Italia gli stipendi reali sono scesi dell'1,3% (e ci sono buoni motivi per credere che questa tendenza continui quest'anno e l'anno prossimo), ma ciò non è bastato a ridurre i costi unitari del lavoro, considerati gli scarsi risultati sul piano della produttività.

Figura 3. Costi del lavoro per unità di prodotto¹ (2000=100)



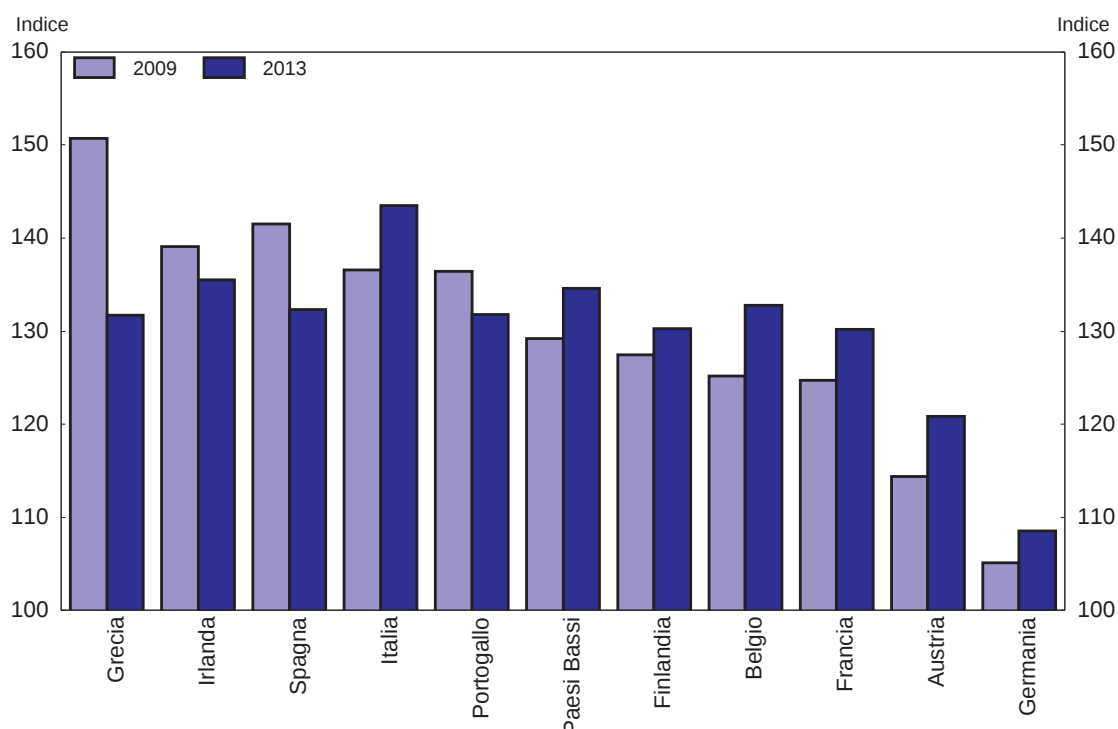
1. Economia totale.

2. Tranne Malta e Cipro.

Fonte: OECD Economic Outlook database.

Figura 4: I costi del lavoro per unità di prodotto sono in via di adeguamento in altri Paesi dell'Europa meridionale

Indice dei costi del lavoro per unità di prodotto, 1999 = 100



Fonte: OECD Economic Outlook 91 database.

L'attuazione vigorosa delle riforme adottate è essenziale per migliorare la produttività. Esse comprendono riforme strutturali del mercato del lavoro e dei beni, dell'innovazione, del sistema d'istruzione e dell'efficienza del settore pubblico, non solo a livello nazionale ma anche, elemento cruciale, a livello regionale e locale. Tali politiche sono presentate in dettaglio nei capitoli seguenti.

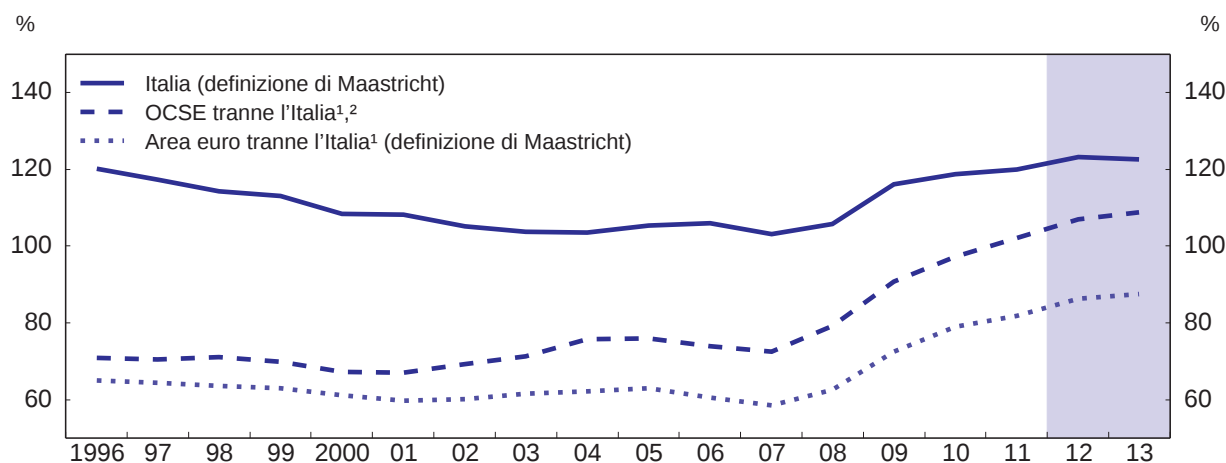
Azioni in tutti questi campi possono anche migliorare la competitività introducendo costi del lavoro per unità di prodotto più bassi. Tuttavia, per migliorare la competitività internazionale dell'economia italiana rispetto ai partner commerciali è necessario introdurre misure finalizzate ad alleviare la pressione esercitata dal costo del lavoro. Come sottolineato precedentemente, alcuni Paesi sono riusciti a registrare miglioramenti in termini di costo del lavoro per unità di prodotto riducendo le retribuzioni e i prezzi nominali tramite decreto o grazie a forme di dialogo sociale. In Italia bisogna fare altri passi avanti per assicurare che la dinamica dei salari sia in linea con quella della produttività. Un altro approccio possibile è quello di ridurre il cuneo fiscale, a parità di gettito. Si potrebbe ad esempio redistribuire il carico fiscale che grava sul lavoro su altre fonti di reddito e di ricchezza o riequilibrare l'imposizione diretta e indiretta (si veda il capitolo "Garantire la sostenibilità fiscale").

Ulteriori miglioramenti nei meccanismi di remunerazione accompagnati da un ruolo accresciuto della contrattazione aziendale possono contribuire in modo significativo a rafforzare l'allineamento tra evoluzione delle retribuzioni e della produttività. Le esperienze di alcuni Paesi indicano che tra i fattori che favoriscono miglioramenti sostenibili della competitività internazionale, la contrattazione salariale di secondo livello contribuisce ad attenuare i costi della disoccupazione generata dal peggioramento delle condizioni economiche, come nel caso dell'attuale crisi internazionale. Si deve constatare che finora sono stati fatti pochi progressi nell'attuazione dell'accordo del 2011 volto a promuovere la contrattazione di secondo livello. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che l'accordo è molto recente e poco è stato il tempo per applicarlo. Tuttavia, una valutazione attenta dell'efficacia delle recenti misure potrebbe essere utile, ivi compresa una valutazione di altri eventuali ambiti di miglioramento. Per riassumere, l'aumento della competitività internazionale, determinato da un'evoluzione delle retribuzioni più in linea con l'evoluzione della produttività, offre vantaggi potenzialmente ampi, ma per procedere in questo senso occorre che i responsabili politici e le parti sociali sposino posizioni più innovative e coraggiose.

Garantire la sostenibilità fiscale

Il debito pubblico italiano è tra i più elevati dell'area OCSE in percentuale del PIL (Figura 1). Secondo le proiezioni dell'Economic Outlook OCSE del maggio scorso, il debito pubblico lordo dovrebbe raggiungere il 123% del PIL (definizione di Maastricht) nel 2012. L'obiettivo di pareggio di bilancio strutturale per il 2013 è da salutare positivamente e il Governo deve impegnarsi in maniera decisa per raggiungerlo. I mercati finanziari sono preoccupati dalle debolezze strutturali dell'Euro che aumentano i rischi cui è esposto il Paese e continuano a mantenere elevato il premio di rischio sul debito pubblico italiano, anche se quest'ultimo è calato sostanzialmente in seguito al recente annuncio da parte della BCE dell'introduzione del piano che prevede le Outright Monetary Transactions.

Figura 1. Passività finanziarie lorde delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)



1. Media ponderata in base al PIL del 2011 espresso in PPA.

2. Definizione secondo la contabilità nazionale.

Fonte: OECD Economic Outlook 91 Database.

Proseguire con l'adeguamento fiscale

Il programma di stabilità del Governo prevede una riduzione del deficit di circa il 4% del PIL durante il periodo 2012-14, indispensabile per ridurre l'importo complessivo del debito. Gli obiettivi di bilancio nominali potrebbero essere difficili da raggiungere in un contesto di aumento della disoccupazione e di indebolimento della domanda privata e della domanda estera. Il Governo deve continuare a operare per raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio adeguato ciclicamente entro il 2013. Se la crescita risulta inferiore alle previsioni, sarà necessario implementare un ulteriore inasprimento per controbilanciare in parte l'impatto di una crescita più debole sul deficit primario; probabilmente ciò porterà ad un avanzo

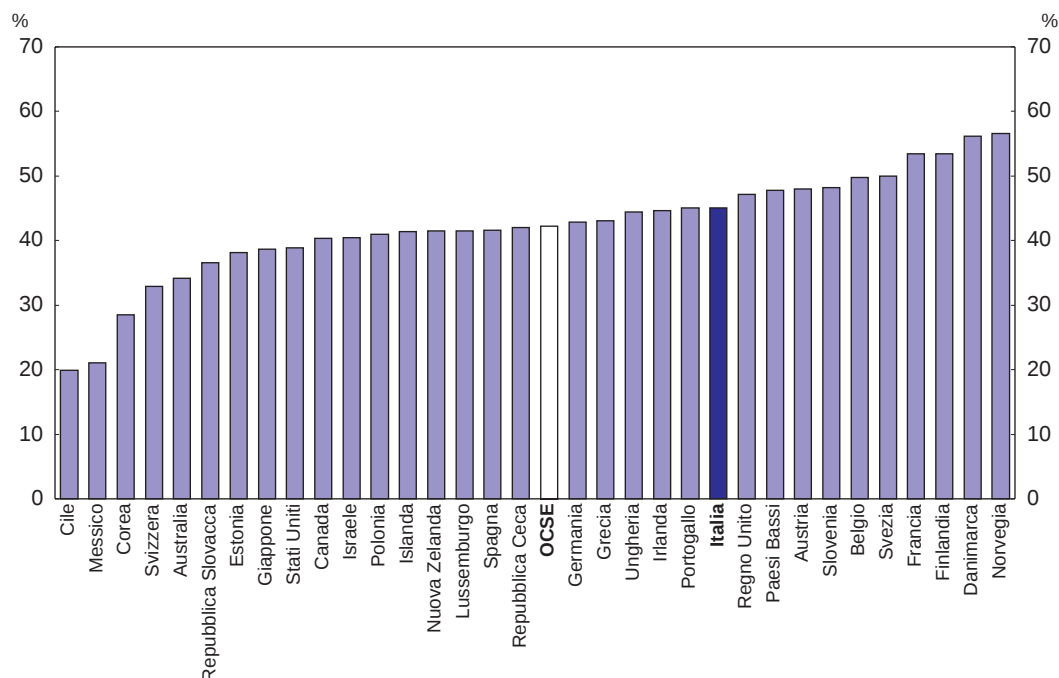
strutturale nel 2014.

La necessità di compiere rapidi progressi per ridurre il deficit ha fatto sì che l'aumento delle imposte sia stato finora lo strumento principale di adeguamento fiscale. Tuttavia, la pressione fiscale aggregata in Italia è la quarta più alta tra i Paesi OCSE (2010). È quindi importante nell'adeguamento fiscale dare priorità ai tagli di spesa. La spesa pubblica – non destinata al pagamento di interessi – in percentuale di PIL è in al di sopra della media OCSE (Figura 2), e l'Italia è al settimo posto nella classifica OCSE per quanto riguarda la spesa sociale (in percentuale del PIL 2011). La riforma del sistema pensionistico del 2011 rappresenta un passo fondamentale in questa direzione. Per proseguire

su questa scia, occorrerà fare scelte che le autorità politiche hanno finora cercato di evitare. In questo contesto, la recente spending review rappresenta un passo in avanti essenziale, da salutare molto positivamente, al fine di distribuire meglio il peso

del consolidamento riducendo le tasse e tagliando la spesa. Il Ministero dell'Economia e i ministeri di spesa devono mantenere e consolidare questo processo di identificazione delle aree di spesa meno efficienti.

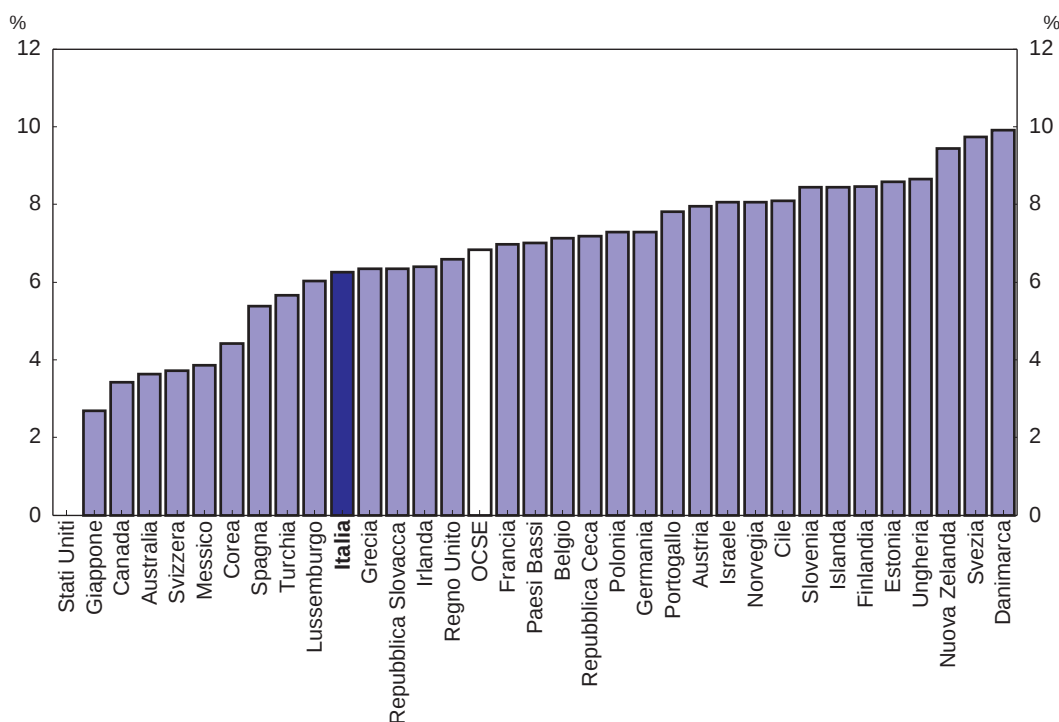
Figura 2. Spesa pubblica¹ nel 2011 o nell'ultimo anno disponibile (% del PIL)



Nota: I dati per la Norvegia si riferiscono alla terraferma. L'area OCSE rappresenta la media semplice dei Paesi per cui i dati sono disponibili. Esclusi i pagamenti degli interessi.

Fonte: OECD, National Accounts and Economic Outlook database

Figura 3. Gettito IVA (% del PIL)



Note: L'area OCSE rappresenta la media semplice. Dati relativi al 2010 tranne per Australia, Grecia, Paesi Bassi, Polonia (2009).

Fonte: OECD Revenue Statistics Database

Un quadro di bilancio solido per la sostenibilità a lungo termine dell'impegno di riduzione del debito

I diversi Governi hanno introdotto importanti miglioramenti nel quadro di bilancio a medio termine: dal 2008 le previsioni di bilancio sono triennali, e di recente è stato introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione e la creazione di un organismo indipendente sulla finanza pubblica. È fondamentale rendere operative in modo opportuno e appropriato queste nuove misure.

Inoltre, considerati gli elevati livelli dei tassi di interesse sul debito, il programma di privatizzazioni contribuirà ad allentare la pressione sul mercato del debito sovrano dell'Italia, a condizione che il programma raggiunga il suo obiettivo di un aumento del PIL pari all'1% annuo. Le privatizzazioni possono anche essere misure strutturali importanti per migliorare la produttività e la competitività. Portare a termine la proposta di razionalizzare gli aeroporti privatizzandoli è un esempio di misura in grado di combinare efficienza e benefici economici. Creare un organo responsabile di definire e attuare un programma coerente di privatizzazioni consentirebbe di accelerare e migliorare le vendite di beni e servizi. Il dibattito sulle privatizzazioni è a buon punto, ma alcune specifiche proposte devono essere delineate più precisamente.

Oltre ai provvedimenti di bilancio, illustrati nel presente capitolo, occorre accrescere la competitività economica e le prospettive di crescita grazie a continue riforme strutturali, in particolare quelle

sottolineate nei capitoli successivi, al fine di migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

La riforma fiscale prevista, la cui concezione non deve mettere a repentaglio gli obiettivi globali in termini di gettito fiscale, può anch'essa contribuire a sostenere la crescita. Gran parte delle agevolazioni fiscali concesse alle famiglie e alle imprese dovrebbero essere riconsiderate. Nonostante i tassi al di sopra della media, il gettito dell'IVA, in termini di incidenza sul PIL, è più basso che nella maggioranza dei Paesi OCSE, (Figura 3), un dato che riflette sia l'evasione dell'imposta che l'esistenza di livelli di imposta più bassi su numerosi beni e servizi. Il Governo dovrebbe alzare questi livelli di imposta ed evitare di introdurre nuove esenzioni. Strumenti più efficaci, come ad esempio i trasferimenti diretti, possono rivelarsi utili per il raggiungimento degli obiettivi di redistribuzione. Un gettito più alto delle imposte sui consumi consentirebbe di ridurre le imposte sul reddito da lavoro e/o sui contributi previdenziali, di gran lunga superiori alla media OCSE. Tali provvedimenti ridurrebbero il cuneo fiscale sul reddito da lavoro, sostenendo la crescita e rilanciando la competitività. Potrebbe anche essere utile necessario aumentare le imposte sulle attività dannose per l'ambiente, il cui gettito è inferiore alla media dell'UE.

Raccomandazioni chiave dell'OCSE

- **Mantenere gli obiettivi di deficit strutturale definiti nel Programma di stabilità**, introducendo, se necessario, ulteriori misure per far fronte per metà agli effetti dovuti alla minore crescita.
- **Allargare la base imponibile**, riducendo in particolare le agevolazioni fiscali. Tagliare le aliquote fiscali, solo se la situazione di bilancio lo permette, mirando innanzitutto a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro.
- **Integrare un processo di spending review nei normali sistemi di controllo del bilancio e della spesa.**
- **Rendere operative le norme costituzionali sul pareggio di bilancio e l'organismo indipendente in modo efficace.**
- **Rafforzare il programma di privatizzazioni** per contenere la crescita del debito se gli obiettivi di bilancio non sono raggiunti.

Potenziare la concorrenza e ridurre la regolamentazione

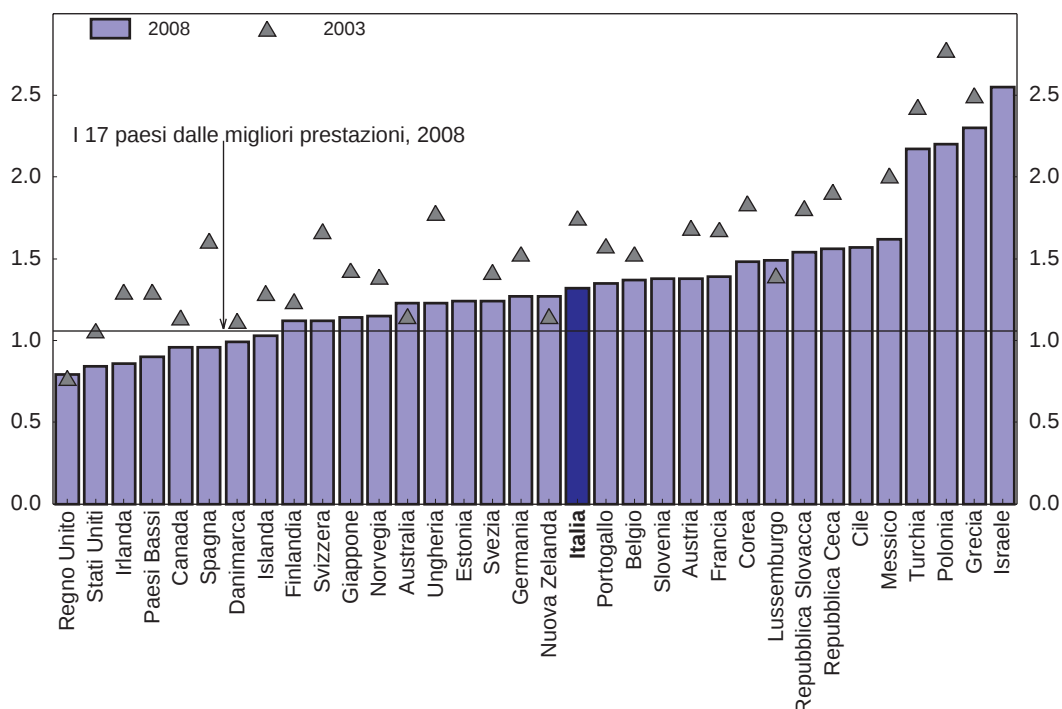
Per dare impulso alla crescita è necessario rimuovere numerosi ostacoli alla concorrenza, quali certe normative e procedure legali, gli assetti proprietari e la protezione delle posizioni di rendita. Una maggiore concorrenza permetterebbe non solo di promuovere innovazione e produttività ma aumenterebbe anche le scelte a disposizione dei consumatori, farebbe calare i prezzi e migliorerebbe la competitività. L'indice OCSE in materia di restrittività della regolamentazione sui mercati italiani dei beni si avvicina alla media OCSE ed è in calo (vedi Figura). Tuttavia, l'indice OCSE misura unicamente il livello delle restrizioni formali alla concorrenza e tende a non evidenziare le difficoltà reali riscontrate dalle aziende in alcuni mercati. La restrizione alla concorrenza si fa tuttora sentire in alcuni settori fondamentali. Nel gennaio 2012, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha pubblicato una serie di proposte di vasta portata per affrontare tali restrizioni.

L'attuale Governo ha eliminato vari ostacoli all'attività economica legati alla regolamentazione. Quest'azione potrebbe incrementare la crescita del PIL di circa lo 0,3%-0,4% all'anno per un decennio (si veda la tabella nell'introduzione). Vari provvedimenti, tra cui i decreti legge "Salva Italia" (dicembre 2011), "Cresci Italia" e "Semplifica

Italia" (febbraio 2012), nonché il Decreto Sviluppo (convertito in legge in agosto) dovrebbero portare alla semplificazione normativa, a liberalizzare le professioni regolamentate e ad alleviare gli oneri amministrativi per i cittadini e le PMI (si veda anche il prossimo capitolo).

La regolamentazione del mercato dei beni potrebbe essere ulteriormente ridotta

Scala 0-6: dal Paese meno restrittivo al più restrittivo



Fonte: banca dati OECD Product Market Regulation (PMR).

Proseguire la riforma della regolamentazione per aumentare la concorrenza nei mercati chiave

Alla fine del 2011 il Governo italiano ha istituito l'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti per promuovere la concorrenza e l'efficienza nel settore dei trasporti e assicurare un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture dei trasporti. L'Autorità, che stabilirà ugualmente criteri per definire

tariffe e condizioni minime di qualità, dovrebbe essere resa operativa al più presto e dotata di risorse adeguate. Nel settore ferroviario, per esempio, l'Autorità dovrà assicurarsi che la nascente concorrenza tra operatori su specifiche tratte ad alta velocità non sia ostacolata da una distorsione nell'allocatione delle infrastrutture

esistenti. L'Autorità avrà anche il compito di accrescere la concorrenza nel settore dei taxi (nel quale vi è stata una forte resistenza a precedenti provvedimenti, poi abbandonati), in particolare aumentando il numero di licenze. All'Autorità dovrebbero anche essere attribuite competenze di regolamentazione nel settore delle autostrade.

Il livello di concorrenza nelle industrie a rete rimane debole, anche se si è registrato qualche progresso. Nel settore del gas, per esempio, la concorrenza è incoraggiata dall'adozione del modello della separazione proprietaria delle attività di stoccaggio e trasporto rispetto agli altri segmenti (competitivi) che sono oggi gestiti dall'operatore storico ENI. Nel maggio 2012, il Governo ha emanato un decreto che prevede entro 18 mesi la separazione strutturale delle attività di trasporto (operate dalla SNAM, una controllata dell'Eni). Sempre nel maggio 2012, l'Eni ha ceduto la SNAM alla Cassa Depositi e Prestiti, un'istituzione finanziaria controllata dal Tesoro italiano. La costruzione di infrastrutture per l'importazione di gas potrebbe consentire all'Italia di diventare uno dei principali centri di scambio tra Paesi europei importatori e Paesi esportatori dell'Africa settentrionale. Una maggiore concorrenza nel settore del gas potrebbe inoltre consentire di abbassare i prezzi dell'elettricità, promuovendo così la competitività dell'Italia.

In Italia, lo Stato ha un ruolo ancora preponderante in molti settori dell'economia, come i trasporti (compresi

gli aeroporti) e l'energia e tale ruolo potrebbe essere ridotto. Nel settore della diffusione televisiva, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sta mettendo a punto le procedure d'asta per l'assegnazione delle frequenze televisive ma non esiste ancora un'agenda precisa riguardante la privatizzazione.

Nonostante i progressi realizzati di recente, riguardanti per esempio un aumento del numero di notai e l'abolizione delle tariffe minime per i servizi dei liberi professionisti, sono sempre presenti restrizioni formali alla concorrenza nel settore dei servizi forniti dai liberi professionisti. Le limitazioni in materia di attività di commercializzazione dovrebbero essere allentate, l'accesso alle professioni facilitato e dovrebbe essere introdotta una maggiore concorrenza nei servizi pubblici locali.

E' possibile incrementare ulteriormente la concorrenza nel mercato farmaceutico dove la liberalizzazione dei prodotti da banco introdotta nel 2006 ha già contribuito a notevoli ribassi dei prezzi. I consumatori potrebbero trarre ulteriori benefici se venisse rapidamente applicato il decreto dell'aprile 2012, che autorizza la vendita dei farmaci di classe C (ossia i prodotti per i quali è obbligatoria la prescrizione medica ma che devono essere pagati interamente dal paziente) in punti vendita oltre che nelle farmacie. La recente eliminazione delle restrizioni all'apertura di nuove farmacie potrebbe inoltre portare a una maggiore concorrenza; anche il limite al cumulo delle licenze concesse a una sola persona dovrebbe essere modificato.

Migliorare le condizioni globali di regolamentazione e concorrenza

L'Italia è caratterizzata da una complessa stratificazione di competenze ripartite fra Stato e regioni. La maggior parte delle restrizioni normative alla concorrenza si riscontra a livelli regionale e locale, come evidenziato, per esempio, nel caso dei distributori di carburante, in cui la legislazione regionale limita la concorrenza contribuendo alla fissazione di prezzi della benzina più elevati che in altri Paesi europei. Sono quindi da sostenere le riforme che consentiranno all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di limitare le regolamentazioni regionali. I ministeri, lo Stato e le amministrazioni comunali trarrebbero beneficio dall'applicazione del Manuale degli strumenti di valutazione della concorrenza pubblicato dall'OCSE

per identificare le normative che limitano inutilmente la concorrenza. Utili esempi di buone prassi in termini di governance a più livelli si possono riscontrare in Germania e Australia.

Va notato, infine, che i meccanismi di accountability destinati a promuovere presso le amministrazioni **una migliore gestione (quali il monitoraggio regolare dei risultati e gli indicatori di performance) sono insufficienti, così come sono insufficienti le attività di consultazione e comunicazione riguardanti l'attività normativa.** L'esempio della Svezia, che possiede un **sistema molto sviluppato in materia di comunicazione pubblica della regolamentazione, incluso il Code of Statutes, può risultare utile.**

Contrastare le minacce all'integrità nel campo degli appalti pubblici, comprese le turbative d'asta e la corruzione

È comprovato che l'amministrazione pubblica italiana paga somme notevolmente più alte rispetto al settore privato per l'acquisto degli stessi beni e servizi. Di conseguenza, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha creato una banca dati nazionale in materia di contratti pubblici, che comprende informazioni sui problemi e le anomalie, quali possibili casi di corruzione e di collusione. Ciò può essere dovuto a vari fattori, compreso il fatto che le amministrazioni pubbliche sono relativamente meno vigilanti sul livello di

concorrenza presentato dai fornitori, per esempio rispetto all'individuazione e alla prevenzione delle turbative d'asta. Deve essere quindi introdotta una migliore gestione di possibili minacce all'integrità nel campo degli appalti pubblici, devono essere attuate le raccomandazioni OCSE per il miglioramento dell'integrità negli appalti pubblici, nonché le Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici, anch'esse pubblicate dall'OCSE.

Principali raccomandazioni dell'OCSE

- Proseguire nella liberalizzazione dei servizi forniti dai liberi professionisti.
- Rendere operativa al più presto l'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita recentemente.
- Aprire alla concorrenza le industrie a rete e ridurre il ruolo dello Stato nell'economia.
- Applicare meccanismi e incentivi più efficaci al fine di controllare le dinamiche dell'inflazione normativa a livello regionale.
- Rafforzare le capacità di monitoraggio e di valutazione per stimare i progressi delle iniziative volte alla riduzione degli oneri.
- Contrastare le minacce all'integrità e le turbative d'asta negli appalti pubblici e incoraggiare l'attuazione delle Raccomandazioni sul miglioramento dell'integrità negli appalti pubblici nonché le Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta promosse dall'OCSE.

Ridurre il peso della burocrazia mediante riforme dell'amministrazione pubblica

Le riforme amministrative possono aiutare l'Italia nel difficile compito di risanare le finanze pubbliche e rilanciare e rinnovare l'economia. Tali riforme possono permettere di realizzare risparmi di efficienza e accrescere la produttività dell'amministrazione pubblica, indispensabile per migliorare la sostenibilità fiscale. Inoltre, riducendo i tempi e i costi per i cittadini e le aziende, le riforme possono contribuire a liberare le risorse atte a sostenere i consumi e gli investimenti, e a migliorare il clima di fiducia.

Il peso della burocrazia è stato ridotto

Il programma per la riduzione del peso della burocrazia ha già consentito di realizzare risparmi considerevoli. Ad esempio, il Governo stima che tale programma ha fatto risparmiare 8,1 miliardi di euro all'anno alle PMI, spina dorsale dell'economia italiana. In più, grazie al decreto *"Semplifica Italia"* del febbraio 2012, convertito in legge nell'aprile 2012, l'Italia ha fatto un ulteriore passo avanti nel semplificare le procedure burocratiche e alleggerire il peso che grava sui cittadini e le imprese. Altre semplificazioni essenziali riguardano lo sportello unico per i permessi di costruire e per le attività edilizie, nonché la licenza ambientale unica per le

PMI. Tale azione legislativa dovrà tuttavia essere accompagnata da un rigido controllo della sua attuazione e da rapide misure per risolvere i problemi immediati di cittadini e imprese. Sarà anche importante affrontare una questione fondamentale che preoccupa le imprese, quella dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, che sta creando significativi problemi di liquidità. Inoltre, sarà importante garantire una valutazione e un monitoraggio adeguati, misurare e ridurre i carichi burocratici a livello locale, e assicurare un'ampia diffusione dei risultati.

Promuovere l'e-government

L'e-government può anche essere uno strumento molto utile per semplificare la burocrazia, come dimostra il successo delle riforme adottate in Corea e in Danimarca. L'Italia ha investito molto in questo strumento. Tuttavia, per un sistema di e-government efficiente, gli investimenti non possono limitarsi a infrastrutture e hardware. È fondamentale che cittadini e imprese facciano affidamento sugli e-services nelle loro interazioni quotidiane con la pubblica amministrazione. Nel 2010, l'82% delle imprese utilizzava Internet per interagire con la pubblica amministrazione, ossia il 2% in più della media OCSE, un risultato notevole. L'utilizzo da parte dei cittadini è invece molto più ristretto. Nel 2010, solo il 17% di questi utilizzava Internet per interagire con la pubblica amministrazione, ossia il 25% in meno della media OCSE.

Si stanno prendendo provvedimenti per affrontare tale questione, incrementando l'uso di strumenti elettronici sia all'interno della pubblica amministrazione sia nello scambio tra la pubblica

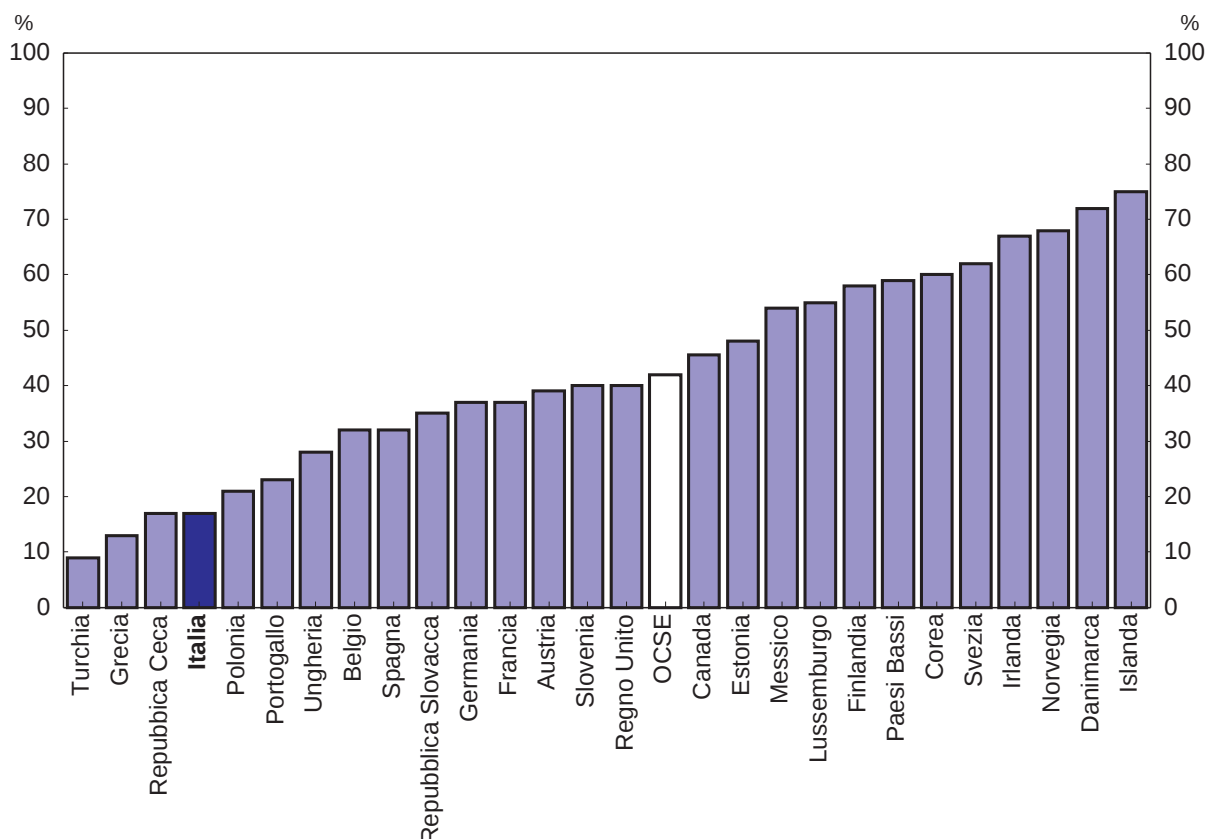
amministrazione e i cittadini italiani. Si sta effettuando il passaggio a un sistema on-line per quanto riguarda lo scambio di circa 7 milioni di documenti amministrativi trasferiti da un servizio all'altro della pubblica amministrazione, con un risparmio previsto di circa 10 milioni di euro. Un certo numero di procedure di scambio tra i cittadini e la pubblica amministrazione si potrà effettuare su Internet, compreso l'utilizzo di pagamenti elettronici. Si tratta di uno sviluppo positivo che dovrà essere incoraggiato in futuro per potenziare l'utilizzo di servizi di e-government da parte dei cittadini.

Affinché la riforma della pubblica amministrazione crei un clima di fiducia è necessaria la partecipazione di cittadini e imprese. Il monitoraggio e la valutazione della semplificazione amministrativa dovrà comprendere indagini sulla percezione del carico burocratico, come è avvenuto ad esempio nei Paesi Bassi e in Danimarca. La percezione è un elemento fondamentale per valutare la fiducia di imprese e cittadini nella capacità dell'amministrazione pubblica

di erogare servizi. Allo stesso tempo, può fornire informazioni preziose sulle modalità di attuazione. La valutazione della percezione dovrà essere accompagnata da una consultazione strutturata e trasparente con un'ampia gamma di partner per sostenere l'adesione alla riforma e migliorare qualità delle politiche. Un passo positivo in questa direzione è rappresentato dall'iniziativa "Burocrazia

Diamoci un Taglio!" che permette di identificare misure essenziali in materia di semplificazione grazie alle segnalazioni degli utenti. Il Dipartimento della Funzione Pubblica sta anche prendendo in considerazione l'uso di controlli amministrativi legati alla spending review per monitorare la qualità dei servizi pubblici e facilitare un sistema di spesa pubblica più efficiente.

Figura 1. Utilizzo dei servizi di e-government da parte dei cittadini (2010)



Nota: non esistono dati disponibili per Australia, Giappone, Nuova Zelanda, Svizzera, Stati Uniti.

Fonte: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.

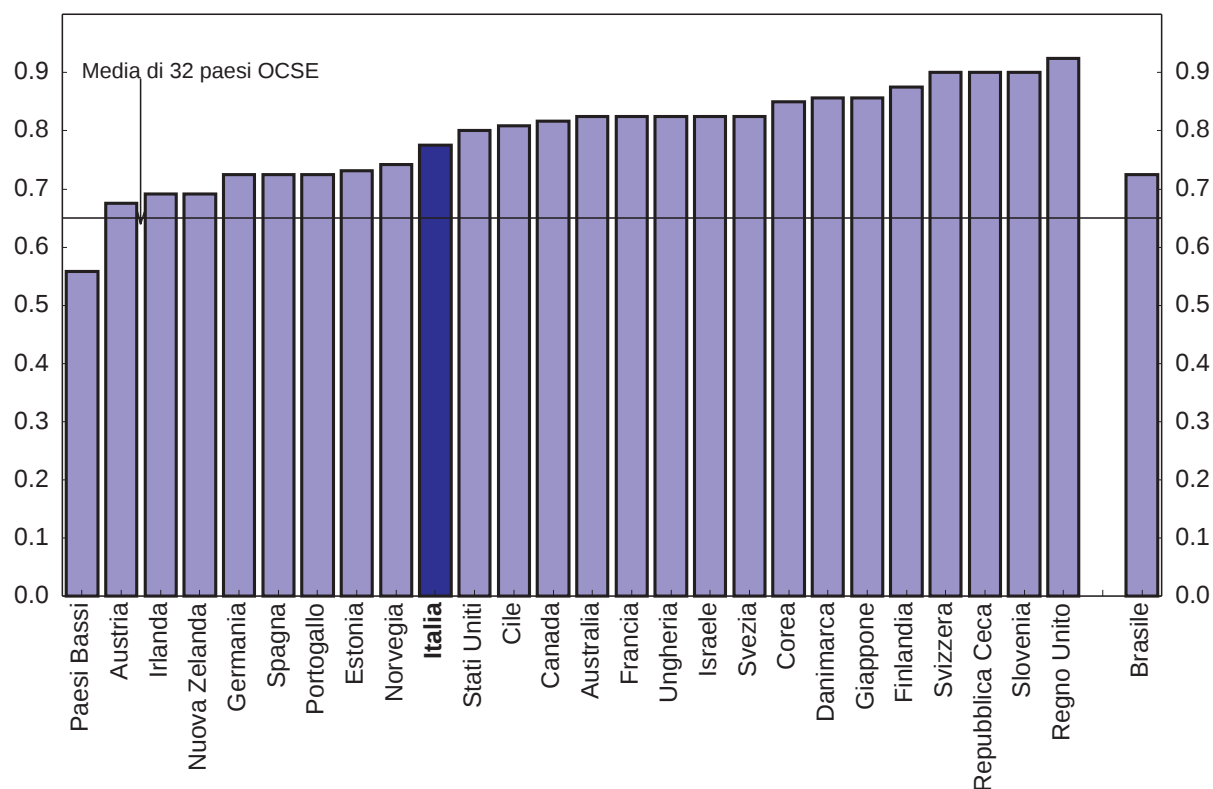
Dare maggior enfasi alla performance nella pubblica amministrazione

Dal 2009, l'Italia ha lanciato una serie di riforme volte a migliorare la produttività della pubblica amministrazione grazie ad una maggiore enfasi posta sulla performance dei funzionari. Tali riforme possono anche accrescere l'accountability della pubblica amministrazione e rafforzare la fiducia dei cittadini nelle capacità della pubblica amministrazione di erogare servizi. Per trarre appieno tutti i vantaggi da tali riforme, tuttavia, è essenziale sostenere la loro attuazione sul lungo periodo e proseguire nel cammino di riforme già intrapreso. I funzionari italiani del Governo centrale a livello di top e middle management sono relativamente ben pagati rispetto agli altri Paesi OCSE, una caratteristica che attrae e trattiene i migliori elementi. Allo stesso tempo, è importante che la gestione e la retribuzione

delle risorse umane, specialmente a livello di top management, siano legate alla performance. L'Italia si sta muovendo su questa strada mediante l'introduzione di principi di accountability per i dirigenti, introdotti nel 2009 e sono stati fatti alcuni progressi nel potenziamento della gestione delle risorse umane basata sulla performance (Figura 2).

Per accelerare le riforme ed assicurare che la gestione delle risorse umane basate sulla performance produca risultati positivi per la pubblica amministrazione e i cittadini, è importante utilizzare indicatori di performance di elevata qualità che permettano di registrare correttamente gli output e i risultati e fornire strumenti efficienti per valutare la performance della pubblica amministrazione.

Figura 2. Diffusione dei sistemi di retribuzione legati alla performance nelle amministrazioni centrali (2010)



Fonte: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.

Raccomandazioni chiave dell'OCSE

- **Continuare a monitorare e valutare i progressi compiuti in materia di semplificazione amministrativa** a livello locale e centrale e assicurare un'ampia diffusione dei risultati.
- **Accertarsi che gli investimenti in servizi di e-government siano mirati a incrementare l'utilizzo degli utenti** facendo sì che la semplificazione delle procedure offra sistematicamente l'opportunità di espletare online le formalità amministrative.
- **Valutare la percezione della riduzione del peso della burocrazia delle aziende e dei cittadini** e sfruttare quest'opportunità per avviare consultazioni con imprese e cittadini al fine di perfezionare l'attuazione della semplificazione amministrativa.
- **Porre in essere rapidamente le misure per l'attuazione della Direttiva UE 2011/7** per contrastare i pagamenti ritardati nelle transazioni commerciali.
- **Rafforzare gli sforzi per potenziare l'efficacia della pubblica amministrazione** mediante l'uso sistematico di controlli amministrativi per riequilibrare la qualità dei servizi forniti e l'efficienza della spesa pubblica.
- **Continuare ad introdurre sistemi basati sulla performance nella pubblica amministrazione** grazie ad indicatori di elevata qualità che registrino sistematicamente la performance della pubblica amministrazione.

Rafforzare l'integrità del settore pubblico

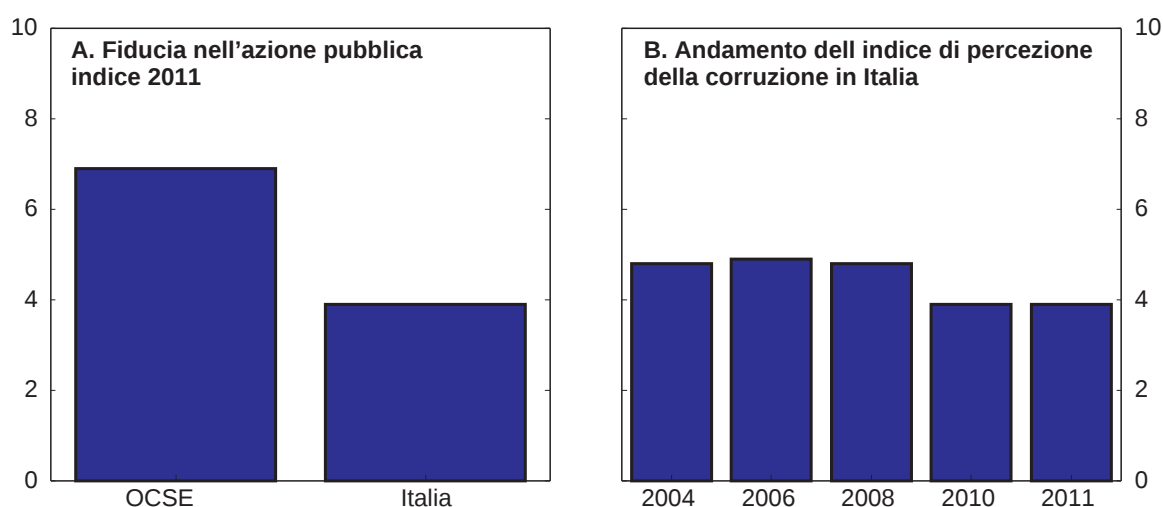
Assicurare integrità e trasparenza del settore pubblico è una componente fondamentale dell'ambizioso programma di riforme volto a sostenere la crescita a lungo termine e a ripristinare la fiducia nell'azione pubblica. Aziende e cittadini vedono nella corruzione un fattore aggravante che contribuisce alla crisi del debito. Questa questione è una priorità per l'attuale Governo.

L'Italia è il Paese OCSE che registra il più alto livello di percezione della corruzione (Figura). Gli indicatori mostrano inoltre un trend negativo della percezione della corruzione dal 2008 al 2011, un divario confermato da altri dati.

Per invertire questa tendenza, le recenti riforme intraprese nel Paese, in particolare la cosiddetta "riforma Brunetta", hanno fatto sì che il tema della

trasparenza sia divenuto uno strumento cardine della prevenzione alla corruzione, mediante l'adozione di nuove norme e obblighi, tra cui i programmi pluriennali per la trasparenza e un migliore accesso all'informazione grazie alla messa online e in formato aperto dei dati. L'Italia è oggi uno dei Paesi leader dell'OCSE in materia di diffusione delle informazioni pubbliche.

Fiducia nell'azione pubblica



Nota: Un indice più basso indica minore fiducia nell'azione pubblica

Fonte: Transparency International

Proseguire e consolidare le riforme

L'attuale Governo sta proseguendo e consolidando le riforme destinate a favorire l'integrità nel settore pubblico. Fondamentale a questo proposito l'avanzamento del disegno di legge sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ovvero "DDL Anticorruzione" (la cui attuazione sarà accompagnata da uno studio congiunto OCSE e Dipartimento della Funzione Pubblica). I temi coperti da DDL Anticorruzione (protezione dei collaboratori di giustizia, codice di condotta, controllo delle minacce all'integrità, coordinamento delle misure nazionali anticorruzione, consolidamento della normativa sul conflitto di interessi, e riforme sulla trasparenza) sono correlati al livello di percezione della corruzione dell'Italia e alla completezza delle misure di prevenzione. Il testo, una volta adottato, colmerà gli attuali divari in materia di integrità

con gli altri Paesi e contribuirà a migliorare l'attuazione degli impegni internazionali presi dall'Italia (ad esempio, alcune Raccomandazioni OCSE, impegni G20, le Convenzioni OCSE, Nazioni Unite e Consiglio d'Europa in materia di corruzione).

Se attuato con successo, il DDL anticorruzione assicurerà la necessaria continuità all'azione di governo e fornirà una solida base per ulteriori riforme del settore pubblico. Gli organi creati dalle precedenti riforme (in particolare la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità, CIVIT) svolgeranno un ruolo fondamentale nella sua attuazione. Inoltre, un'attuazione efficace consentirà di diffondere una vera cultura del cambiamento nella pubblica amministrazione italiana.

Raccomandazioni chiave dell'OCSE

- **Rafforzare, anche con l'adozione del DDL Anticorruzione, gli strumenti per la lotta contro la corruzione e per l'integrità della pubblica amministrazione:**
 - definendo chiaramente i ruoli e le responsabilità per l'attuazione delle misure di integrità tra funzioni complementari, e monitorando il rispetto e la valutazione dell'impatto;
 - sviluppando meccanismi di supporto per infondere una cultura dell'integrità tra funzionari statali aggiornando il codice di condotta e fornendo una reale protezione ai « whistleblowers » alla luce delle buone pratiche internazionali ; e
 - migliorare la capacità dei dirigenti di ridurre il rischio di frode e di corruzione mediante lo sviluppo di un sistema di controllo delle minacce all'integrità.

Consolidare il sistema finanziario italiano

Le turbolenze dell'Eurozona hanno messo sotto pressione le banche italiane, complici anche le difficoltà di accesso ai mercati interbancari, il calo dei depositi e l'aumento dei costi di finanziamento che hanno determinato una carenza di liquidità. Perciò, le banche italiane hanno dovuto ricorrere al sostegno della BCE. Attualmente, le banche finanziano in media più del 6% dei loro asset grazie ai prestiti della Banca centrale, rispetto a circa l'1% di un anno fa. Le banche detengono inoltre una quota rilevante del debito pubblico italiano e hanno enormi quantità di crediti in sofferenza rispetto al loro patrimonio di base.

Rafforzare il patrimonio di base delle banche

La percentuale di crediti in sofferenza nel portafoglio delle banche italiane è più elevata rispetto alla media internazionale. È importante che le banche riconoscano tutte le perdite in cui incorrono. Tuttavia ciò metterà sotto pressione il loro capitale. Le autorità italiane dovrebbero invitare le banche ad aumentare il capitale o a cedere gli asset non

strategici piuttosto che limitare l'attività di credito. Considerato che le banche italiane erogano prestiti soprattutto alle famiglie, alle piccole e medie imprese (PMI) e altre società nazionali, condizioni di credito più rigide comprometterebbero col tempo la crescita dell'attività economica e peggiorerebbero la qualità degli attuali portafogli di crediti.

Spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano

Il sostanziale deterioramento della valutazione della qualità del debito sovrano ha gravemente compromesso la valutazione del valore del debito degli istituti di credito. Ciò è dovuto agli effetti della pressione del debito sulle prospettive dell'attività bancaria, nonché alla quota rilevante di debito sovrano detenuta dalle banche, alla correlazione tra banche e rating del debito sovrano creata dalle pratiche delle agenzie di rating, agli effetti di un cambiamento nel livello di affidabilità del garante sul valore delle

garanzie pubbliche esplicite e implicite sul debito bancario. Questi ultimi sono illustrati dal calo dell'incidenza delle garanzie implicite sui rating delle banche (il cosiddetto "innalzamento") in Paesi come l'Italia, dove la valutazione del credito è diminuita (Figura). Le riforme economiche, fiscali e strutturali trattate negli altri capitoli permetteranno al debito sovrano di rafforzare la sua posizione sul mercato dei debiti e ridurre i costi di servizio del debito, nonché ogni ripercussione negativa sul settore bancario.

Incoraggiare le banche ad adottare specifiche strutture di governance

Un'altra importante correlazione tra il valore di una banca e il debito sovrano è rinvocabile alla posizione di alcuni istituti finanziari considerati "too big to fail". Aiutare le istituzioni finanziarie in fallimento a trovare più facilmente strumenti di risoluzione e sostenere le istituzioni in difficoltà può contribuire a ridurre questa correlazione. L'Italia ha in quest'ambito un meccanismo di risoluzione all'avanguardia che è stato utilizzato con successo in alcuni casi difficili negli anni 1990. Le autorità italiane hanno deciso di utilizzare gli strumenti disponibili laddove necessario, a prescindere dalle dimensioni della banca.

Un ulteriore passo consisterebbe nell'introdurre riforme strutturali nell'organizzazione della banca e in particolare nel separare le attività di investimento dalle tradizionali attività commerciali e di retail. Si distinguono tre approcci specifici: la regola Volcker (Stati Uniti); la separazione tra banche retail e banche d'investimenti della Commissione Vickers (Regno Unito); e la creazione di società holding non operative (NOHC) proposta sin dall'inizio della crisi dall'OCSE e adottata, per esempio, dalla banca australiana Macquarie.

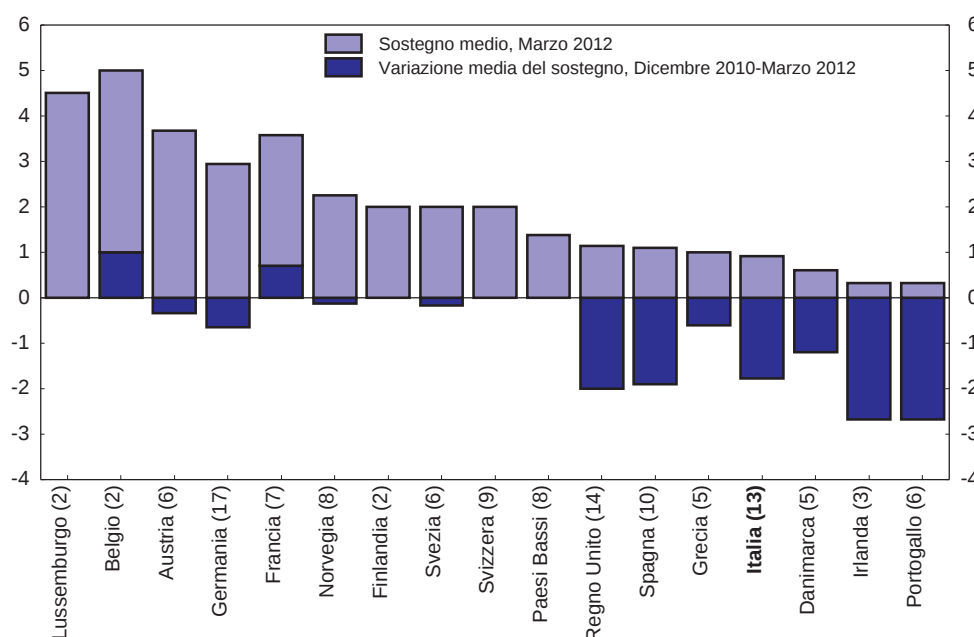
Nella struttura NOHC il proprietario del gruppo finanziario è una società holding non operativa che accumula capitale che investe nelle sussidiarie separate. Le sussidiarie operative sono divise (minimo) in: (i) banca retail che è un ente di deposito, al quale si applicano la tutela dei depositi e le regole ferree sui livelli di capitale e di liquidità; e (ii) le attività di investimenti per le quali le regole sono meno restrittive e non si applica l'obbligo di tutela del deposito. Le attività principali della banca retail sono la raccolta di depositi e l'erogazione di crediti alle famiglie e alle imprese. Tali attività sono valutate mediante la contabilizzazione dei costi ammortizzati in opposizione al valore equo di mercato derivato dai profitti o costi delle attività di investimento. Nella banca retail, i rischi sono principalmente collegati all'andamento dell'economia nazionale. Le attività di investimento vengono svolte nei mercati internazionali di capitali con soggetti altamente interconnessi tra loro, che fanno parte del cosiddetto "sistema bancario ombra". Le società sussidiarie sono entità distinte (ring-fenced), e necessitano dell'approvazione normativa della società capogruppo per spostare capitale e asset. Tale struttura permette di evitare che i creditori di

una filiale possano perseguire i creditori delle altre filiali del gruppo in caso di fallimento, eliminando così eventuali effetti di contagio. La struttura elimina anche il rischio di sovvenzioni incrociate dei servizi

bancari di investimento connesso alla garanzia implicita associata agli istituti considerati “too big to fail”. L’adozione della struttura NOHC contribuirebbe a rafforzare la resilienza del sistema bancario.

Garanzie implicite per il debito non assicurato di grandi banche europee

(Equivalenti numerici del sostegno al rating dei crediti derivante da possibili interventi esterni a supporto)



Note: Il sostegno al rating del credito è una misura della percezione del supporto esterno al debito delle banche operato dalle autorità pubbliche. Il sostegno medio per ogni Paese è calcolato come differenza, in media per tutte le banche aventi sede in quel Paese, in gradi (un grado è la differenza tra successive categorie di rating, per esempio tra AA e AAA) tra un rating del credito complessivo da parte di un emittente di debito (che riflette ipotesi circa il potenziale sostegno esterno del debitore da parte delle autorità pubbliche) e il suo rating del credito senza supporto. Il campione è su costituito da 123 grandi banche europee. Il numero banche aventi sede in ciascun Paese è indicato tra parentesi. Rilevazioni primavera 2012.

Fonte: “Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?”, S. Schich and S. Lindh, OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2012/1, June 2012, (available at <http://www.oecd.org/dataoecd/16/25/50586138.pdf>)

Raccomandazioni chiave dell’OCSE

- **Rafforzare il patrimonio di base delle banche** aumentando il capitale o cedendo gli asset non strategici piuttosto che restringendo il prestito.
- **Spezzare il circolo vizioso tra debito bancario e debito sovrano** continuando a percorrere la strada del consolidamento fiscale e delle riforme strutturali.
- **Utilizzare, come previsto, gli strumenti di risoluzione della crisi esistenti** laddove necessario e a prescindere dalle dimensioni della banca.
- **Invitare le banche ad adottare una struttura separata di holding non operativa** per rafforzare la resilienza del sistema bancario.

Dare slancio all'innovazione

Un importante fattore responsabile della scarsa produttività dell'Italia è l'insufficiente performance dell'innovazione. La portata e l'efficacia dell'innovazione italiana sembrano essere tra le più scarse dell'area OCSE e l'Italia rischia di accusare ritardi sia rispetto alle economie più sviluppate che a quelle emergenti. E' pertanto essenziale dare slancio all'innovazione per incrementare la competitività italiana e ottenere una crescita sostenibile a lungo termine.

Un limitato livello di attività in termini di scienza, tecnologia e innovazione (STI)

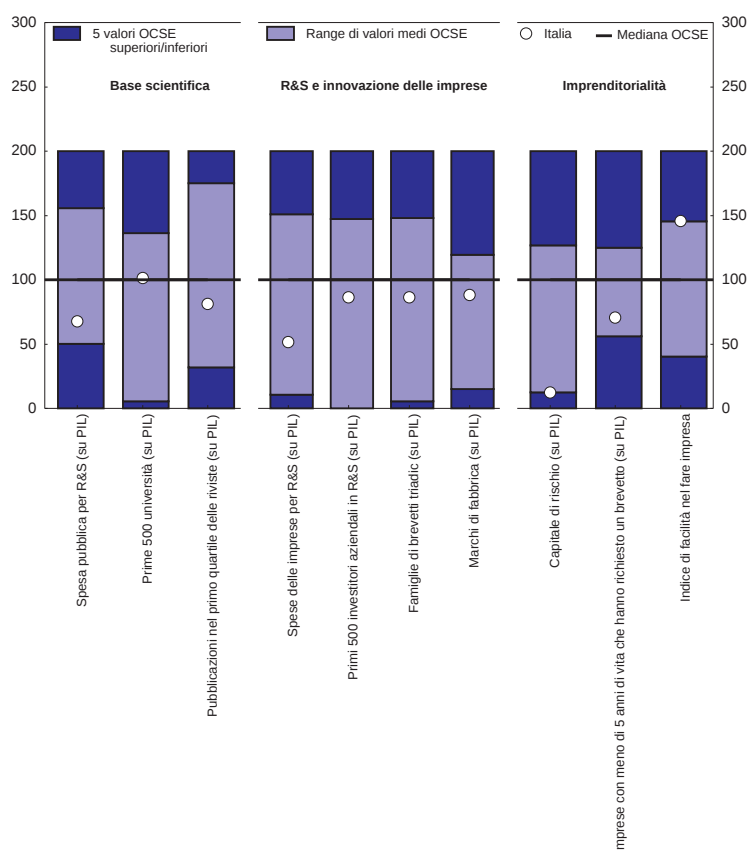
Vari indicatori rivelano questa modesta performance. Nel 2010 la spesa lorda per ricerca e sviluppo (GERD) era pari a solo l'1,3% del PIL, circa la metà della media OCSE, e più simile all'intensità di ricerca e sviluppo delle economie di mercato emergenti (Figure). Con un valore pari allo 0,7% del PIL, la spesa delle imprese per ricerca e sviluppo (BERD) si trova molto al di sotto della media OCSE. Si registra peraltro una performance dell'innovazione nel settore delle imprese che varia da regione a regione e da impresa a impresa. Un segmento di imprese innovative, che comprende PMI caratterizzate da flessibilità, coesiste accanto a molte imprese non innovative che operano

con scarsi livelli di produttività. La possibilità di fare ricorso al capitale di rischio è ridotta e la quota di giovani imprese che richiedono un brevetto è scarsa. La modesta quota di attività pubbliche di R&S finanziate dal settore industriale è indicativa dei rapporti insufficienti tra industria e scienza. In generale, l'Italia tende a registrare migliori prestazioni su indicatori di innovazione non basata sul R&S (è in testa, ad esempio, per quanto riguarda i disegni e modelli comunitari). La mancanza di orientamento strategico delle istituzioni pubbliche e le opportunità insufficienti per i giovani talenti frenano anche il dinamismo della ricerca pubblica.

Performance comparata dei sistemi scientifici e innovativi nazionali, 2011

Indice normalizzato di performance relativo ai valori della mediana osservati nell'area OCSE (mediana dell'indice = 100)

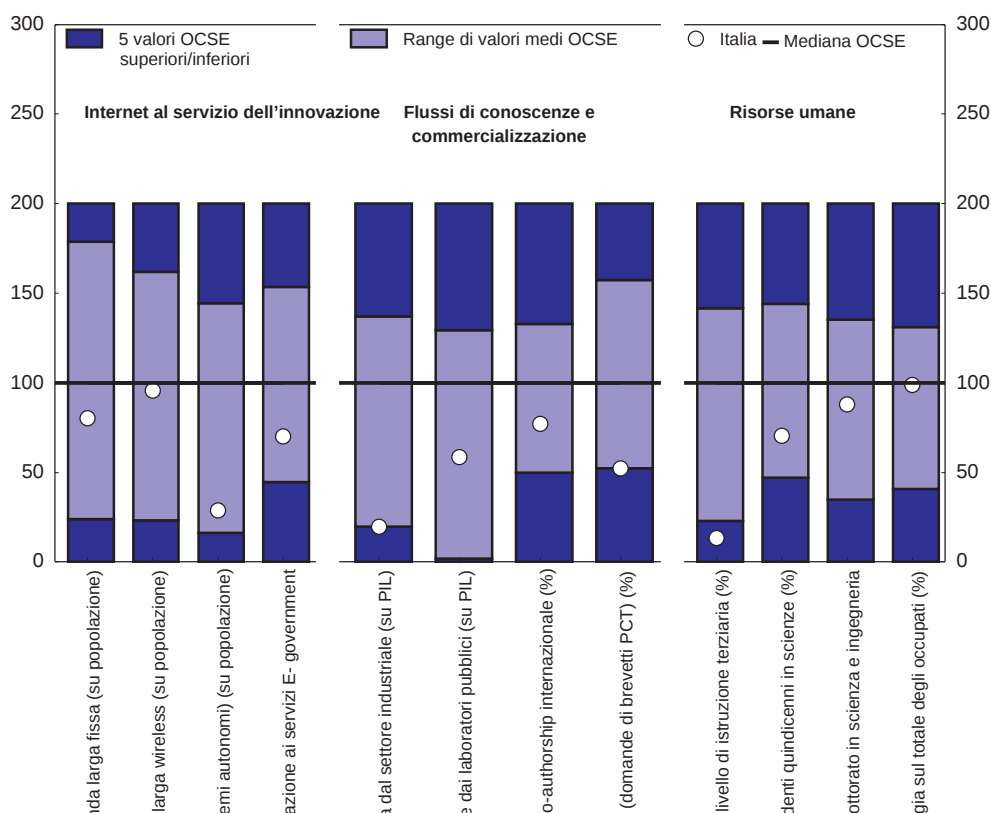
A. Competenze e capacità di innovare



Performance comparata dei sistemi scientifici e innovativi nazionali, 2011

Indice normalizzato di performance relativo ai valori della mediana osservati nell'area OCSE (mediana dell'indice = 100)

B. Interazioni e risorse umane nel campo dell'innovazione



Fonte: OECD (2012), OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012, OECD, Paris (di prossima pubblicazione).

Migliorare il policy mix in materia di innovazione

Questa scarsa performance riflette in parte condizioni quadro inadeguate nel campo dell'imprenditorialità e ostacoli di carattere generale alla crescita delle imprese che rappresentano questioni da affrontare. Per migliorare i risultati in materia di innovazione, è altresì necessario un *policy mix*. Altri Paesi OCSE hanno adattato il loro *policy mix* per l'innovazione al fine di soddisfare al meglio le esigenze delle imprese, ad esempio adottando incentivi per la R&S. Negli ultimi vent'anni, molti Paesi hanno segnatamente introdotto una gran varietà di incentivi e nuovi sistemi per potenziare la cooperazione tra il settore industriale, le università e altri istituti d'istruzione terziaria e di ricerca, che comprendono:

gratificazioni e incentivi in materia di percorso di carriera; sistemi più favorevoli per la proprietà intellettuale e i finanziamenti; programmi di sostegno per vari tipi di cooperazione tra settore industriale e università, che vanno da partenariati pubblici-privati basati su un singolo progetto a partenariati strategici di lungo termine. Va notato, infine, che i sistemi di valutazione sono sempre più utilizzati, vengono normalmente inseriti nei programmi di sostegno e nelle valutazioni dei vari istituti e comprendono spesso criteri di performance legati alla cooperazione. L'Italia dovrebbe trarre insegnamento da queste esperienze degli altri Paesi OCSE per migliorare il suo *policy mix*.

Principali raccomandazioni dell'OCSE

- **Rendere le politiche nel campo della scienza, della tecnologia e dell'innovazione maggiormente orientate alle imprese e più sensibili alle esigenze di tutto lo spettro di imprese**, comprese le PMI.
- **Migliorare l'efficienza del sostegno pubblico per la R&S e l'innovazione nel settore delle imprese**, ad esempio attuando un adeguato mix di provvedimenti diretti e indiretti, compresi servizi di supporto tecnologico destinati alle PMI e incentivi fiscali per attività innovative, così come la valutazione e il livello del loro impatto.
- **Potenziare i rapporti tra il settore delle imprese, le università e il sistema di ricerca pubblico.**
- Continuare le riforme per **eliminare gli ostacoli sottostanti all'emergenza di un sistema di ricerca pubblico più dinamico e meritocratico.**
- **Incrementare la mobilità dei ricercatori tra strutture di ricerca pubblica e settore delle imprese**, introducendo programmi comuni di R&S, programmi volti al collocamento in azienda e sponsorizzazione condivisa di dottorandi.
- **Proseguire nel miglioramento del monitoraggio e della valutazione del sistema di ricerca, collegando l'allocazione dei finanziamenti alla performance**, che deve essere impostata in termini sia di eccellenza che di rilevanza.

Migliorare la qualità del sistema di istruzione

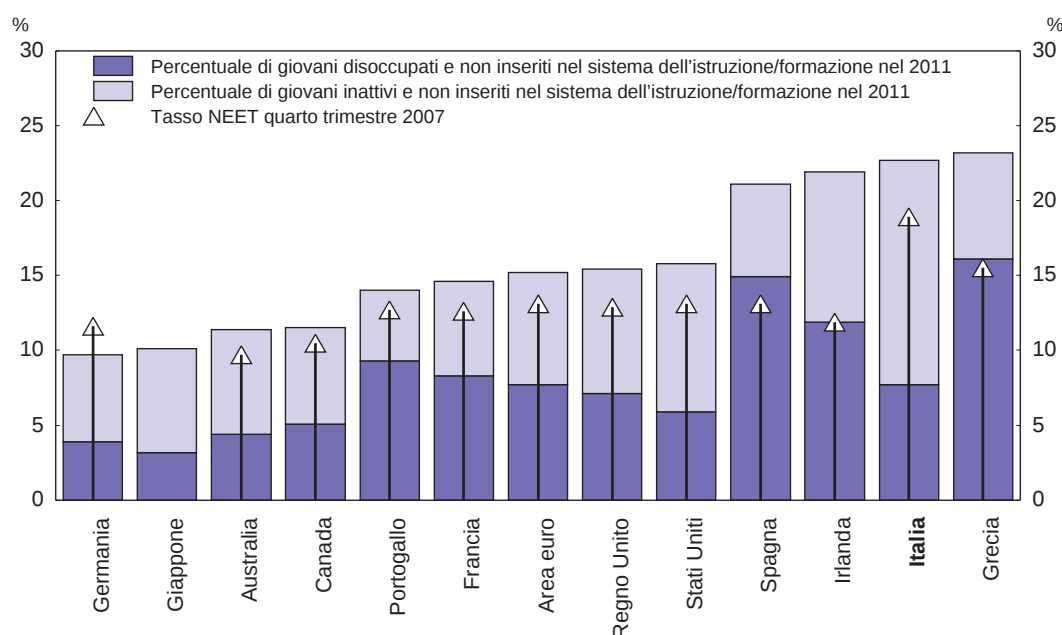
La performance dell'Italia in materia di istruzione è migliorata negli ultimi anni ma possono ancora essere realizzati numerosi miglioramenti. I risultati di uno studente quindicenne italiano in lettura, matematica e scienze secondo l'indagine PISA sono ancora inferiori alla media dell'OCSE. Un'ampia quota di studenti non raggiunge il livello di riferimento per la competenza in lettura (21% in Italia rispetto a una media OCSE del 19%). Il completamento del ciclo d'istruzione secondaria superiore è inferiore alla media (71% nella fascia dei 25-34 anni rispetto a una media OCSE dell'82%). Inoltre, mentre il conseguimento dell'istruzione terziaria è raddoppiato nelle classi di età più giovani, rimane inferiore alla media OCSE (21% per i giovani italiani tra i 25 e i 34 anni, 38% in media nell'OCSE).

L'analisi dell'OCSE (documentata nello studio "Gli elevati costi di uno scarso rendimento educativo" del 2010) dimostra che i miglioramenti nella qualità del rendimento scolastico con un punteggio PISA pari a 25 (risultati ottenuti dalla Polonia in sei anni) potrebbero aumentare il prodotto economico di circa 5000 miliardi nel corso della vita degli studenti che frequentano attualmente la scuola. Un sistema d'istruzione con migliori prestazioni potrebbe anche

incoraggiare la mobilità sociale che è particolarmente bassa (si veda il capitolo "Rafforzare la coesione sociale incoraggiando la mobilità sociale"). Dal 2009, le riforme del sistema d'istruzione si svolgono in un contesto difficile caratterizzato da tagli di bilancio. Sebbene ci sia un chiaro margine di manovra per aumentare l'efficienza della spesa per l'istruzione, le restrizioni di bilancio rendono le riforme ancora più impegnative.

Aumento della percentuale dei giovani non inseriti nel sistema dell'istruzione/formazione né nel mercato del lavoro (NEET)

Percentuale sulla popolazione (età 15-29 anni), 2007-2011 ¹



Nota: Paesi presentati in ordine ascendente dei tassi NEET nel 2011.

1. a) Giovani nella fascia d'età 15-24 anni in Australia e Giappone; b) 2° trimestre 2007 – 2° trimestre 2012 per l'Australia e 1° trimestre per il Giappone.

Fonte: stime OCSE basate su indagini della forza lavoro nazionale e Eurostat, dashboard di indicatori sui giovani nell'UE.

Le attuali difficoltà dei giovani italiani nel passaggio dal sistema d'istruzione al mondo del lavoro sono particolarmente preoccupanti. Quasi un giovane italiano su cinque non è inserito nel sistema dell'istruzione né nel mercato del lavoro (il 23% della fascia d'età dei 15-29enni; Figura); in Italia, assicurare un inserimento agevole nel mercato del lavoro rappresenta una sfida a tutti i livelli di istruzione. Se le competenze acquisite con l'istruzione non vengono utilizzate rapidamente, possono diventare presto obsolete, scoraggiando i giovani e riducendo l'interesse per lo studio. Le difficoltà riscontrate

dai giovani nel trovare un lavoro adatto sollevano numerose questioni sulla qualità dell'apprendimento e sullo sviluppo delle competenze a scuola e nelle università.

Per il sistema dell'istruzione, le priorità sono rappresentate dal potenziamento dell'*accountability* e dal miglioramento della qualità dell'apprendimento a tutti i livelli. È anche necessario rafforzare i collegamenti tra l'istruzione professionale, l'istruzione universitaria e il mercato del lavoro. L'Italia ha compiuto importanti passi avanti in queste direzioni.

Potenziare l'*accountability* e il miglioramento del sistema scolastico

Le recenti riforme hanno seguito le raccomandazioni dell'OCSE per l'incremento delle prestazioni del sistema d'istruzione mediante il potenziamento dell'autonomia e dell'*accountability* del sistema scolastico e l'accrescimento della qualità dell'insegnamento e della dirigenza scolastica. Tali riforme dovrebbero anche permettere di ottenere una maggiore efficienza in materia di spesa per l'istruzione. Nel 2008, l'Italia ha introdotto le valutazioni su scala nazionale ai livelli primario e secondario inferiore, da condividere con gli amministratori scolastici e le autorità competenti in materia d'istruzione, per fornire un riscontro sulla formazione al fine di migliorare i programmi d'istruzione. Sono state altresì avviate procedure di reclutamento per l'assunzione di 2000 nuovi dirigenti scolastici, operativi da settembre 2012. Gli ispettori scolastici, inoltre, saranno anch'essi responsabili dell'organizzazione delle valutazioni del sistema scolastico.

Al fine di sviluppare la progressione di carriera degli insegnanti, l'Italia ha recentemente avviato un percorso sperimentale sulla valutazione dei docenti e sono state avviate a questo scopo discussioni con le parti interessate. L'enfasi posta sui docenti è un fattore positivo, poiché l'indagine PISA dimostra che i sistemi d'istruzione che ottengono prestazioni elevate investono sui docenti e danno priorità alla qualità dell'insegnamento. Attualmente i docenti raggiungono il livello più alto nella loro fascia retributiva dopo un periodo relativamente lungo, con scatti di stipendi concessi unicamente sulla base dell'anzianità senza prendere in considerazione la performance. I docenti delle scuole secondarie inferiori raggiungono il livello più alto della fascia retributiva solo dopo 35 anni di servizio, rispetto ad una media OCSE di 24 anni. In Italia, inoltre, gli insegnanti guadagnano circa il 40% in meno rispetto a lavoratori con un

livello d'istruzione paragonabile.

L'attuazione delle riforme del sistema di valutazione rappresenta una sfida ed in passato la valutazione delle scuole e degli insegnanti si è rivelata impopolare e inefficace. È necessario che l'Italia trovi metodi appropriati e prepari gli ispettori e i dirigenti scolastici per il nuovo sistema di valutazione. Affinché l'attuazione di tale nuovo sistema si riveli vincente è anche necessario rafforzare l'impegno delle parti interessate e potenziare il sostegno a favore della riforma. La Scozia e la Svezia rappresentano un esempio di buone prassi per quanto riguarda l'*accountability* e il miglioramento. In Scozia, per esempio, la valutazione esterna delle scuole si pone come un'alternativa alle procedure di autovalutazione delle scuole stesse in modo da limitare il più possibile le ingerenze nelle scuole e apportare allo stesso tempo miglioramenti a livello nazionale.

L'innovazione ricopre altresì un ruolo importante per migliorare i risultati dell'apprendimento, l'equità o il rapporto costo-efficacia nel campo dell'istruzione e a questo fine la tecnologia offre mezzi promettenti. L'Italia sta prendendo provvedimenti importanti in questa direzione. Grazie al piano nazionale che prevede l'introduzione delle tecnologie digitali nelle scuole, 51.000 classi sono state dotate di lavagne interattive. Oltre 400 di queste classi (classi 2.0) fungono da laboratorio di apprendimento innovativo per il possibile utilizzo della tecnologia digitale e sono collegate tra loro in rete a livello regionale e con le università locali. Durante l'anno scolastico 2012-2013 sarà anche avviato il primo progetto che prevede la nascita di ambienti di apprendimento innovativi estesi all'intera scuola (scuole 2.0). Sarà importante trarre insegnamento dalla diversità delle soluzioni adottate a livello locale per allargare gradualmente questo percorso.

Rafforzare il collegamento con il mercato del lavoro

I giovani sono stati fortemente colpiti dalla crisi e molti di loro sono disoccupati o costretti a seguire percorsi di carriera precari. L'istruzione ricopre un ruolo fondamentale nel miglioramento delle loro prospettive rispetto al mercato del lavoro. La riorganizzazione dell'istruzione primaria e secondaria deve migliorare il passaggio dalla scuola secondaria al mercato del lavoro e all'istruzione terziaria. Inoltre, la riforma del sistema dell'apprendistato rappresenta un passo avanti essenziale per potenziare l'impatto dei sistemi d'istruzione e la formazione professionale sulla creazione di posti di lavoro (si veda il capitolo "Applicazione della riforma del mercato del lavoro"). Si potrebbe tuttavia fare ancora di più per migliorare il sistema d'istruzione e formazione professionale e facilitare la transizione verso il mercato del lavoro. Le recenti riforme rappresentano un passo avanti nella giusta direzione e potrebbero essere ulteriormente rafforzate sulla base delle esperienze degli altri Paesi OCSE in quest'area.

Meno della metà degli studenti che cominciano un ciclo d'istruzione terziaria ottiene un diploma universitario e soltanto un quarto di loro circa ottiene il diploma nei tempi previsti dal regolamento del corso di studio. Inoltre, i giovani tra i 25 e i 34 anni titolari di un diploma d'istruzione terziaria hanno più probabilità di essere disoccupati rispetto agli studenti che hanno soltanto un diploma d'istruzione secondaria superiore – in netto contrasto con la tendenza che si riscontra nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE – il che implica che il sistema d'istruzione terziaria non prepara correttamente gli studenti all'ingresso nel mercato del lavoro. Nonostante la legge 2010 sulla riforma del sistema universitario abbia introdotto cambiamenti in materia di organi direttivi, assunzioni, finanziamenti e retribuzioni, sono necessari maggiori provvedimenti riguardanti l'istruzione terziaria per migliorare il suo rapporto costo-efficacia, potenziare le prestazioni delle università e assicurare una migliore transizione tra l'istruzione terziaria e il mercato del lavoro.

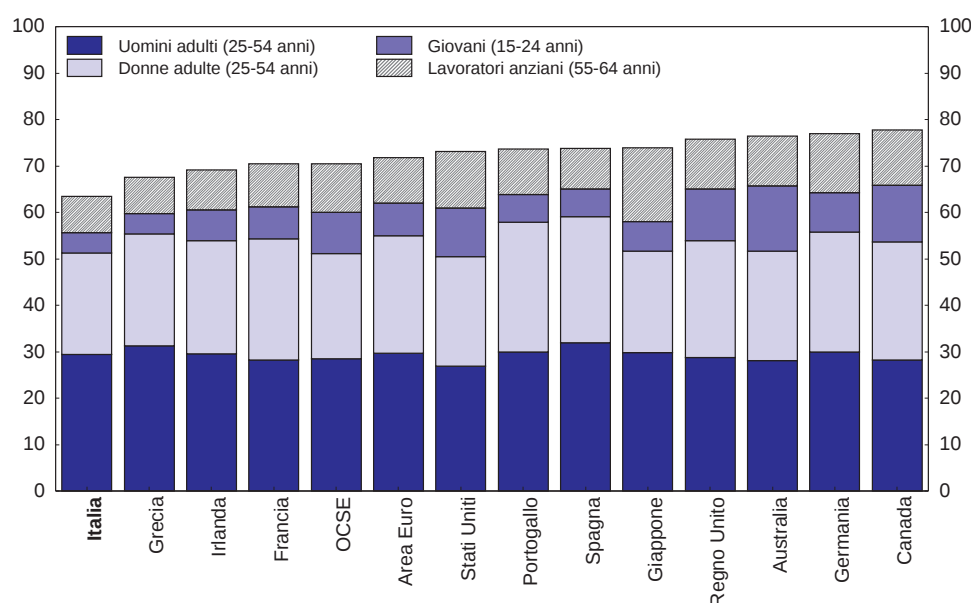
Principali raccomandazioni dell'OCSE

- **Assicurare lo sviluppo di un quadro di valutazione globale**, rafforzando l'impegno delle parti interessate, le capacità della dirigenza scolastica e istituendo procedure adeguate di valutazione.
- **Migliorare la qualità dell'insegnamento** potenziando la professionalità dei docenti, promuovendo la valutazione degli insegnanti con lo scopo di migliorare gli standard e ricompensando le prestazioni degli insegnanti.
- **Sostenere l'innovazione nel sistema d'istruzione** sviluppando le capacità e gli incentivi per trarre insegnamento dalle migliori soluzioni proposte a livello locale e allargare la portata di tali progetti.
- **Migliorare il sistema di istruzione e formazione professionale** incoraggiando l'impegno dei datori di lavoro e rafforzando la formazione sul posto di lavoro per assicurare una transizione migliore tra il sistema di istruzione e il mercato del lavoro.
- **Migliorare le prestazioni e il rapporto costo-efficacia delle università** incoraggiando tassi di completamento degli studi più elevati e più rapidi, la razionalizzazione dei corsi proposti e una maggiore attenzione allo sviluppo di competenze destinate al mercato del lavoro.

Applicazione della riforma del mercato del lavoro

La riforma del mercato del lavoro di recente approvazione rappresenta un elemento integrante del programma di riforma intrapresi dal Governo. La riforma si propone di affrontare i problemi più severi che da lungo tempo caratterizzano il mercato del lavoro italiano. Da una prospettiva internazionale, l'Italia si caratterizza per una forte segmentazione del mercato del lavoro (Figura 1). Se i divari nei tassi di partecipazione tra gli uomini in età adulta, da una parte, e altri gruppi socio-demografici (le donne adulte, i giovani e i lavoratori anziani), dall'altra, sono comuni a tutti i Paesi OCSE, essi sono particolarmente significativi nel caso dell'Italia.

Figura 1. Tassi di partecipazione alla forza lavoro per caratteristiche socio-demografiche in alcuni Paesi OCSE
Percentuale della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) nel primo trimestre 2012



Nota : I Paesi sono in ordine crescente per tasso di attività.

Fonte : Elaborazioni OCSE basate su dati provenienti dagli archivi OECD Short-term Labour Market Statistics.

La crisi economica ha provocato un ulteriore deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro italiano, con la perdita di posti di lavoro che ha colpito soprattutto le collaborazioni temporanee e altre forme atipiche, inclusi giovani, lavoratori non qualificati e immigrati. Allo stesso tempo, il tasso di disoccupazione è ben al di sopra della media OCSE (10,6% nel secondo trimestre del 2012 contro una media ponderata OCSE del 7,9%, Figura 2) e la disoccupazione giovanile è più del doppio della media OCSE (36% in Italia, 16,1% nella media OCSE). Inoltre, i disoccupati che avevano precedentemente un lavoro precario non hanno generalmente accesso alle indennità ordinarie di disoccupazione o ad altre forme di sostegno dei redditi.

Gli indicatori OCSE del grado di protezione del mercato del lavoro offrono un utile punto di riferimento per valutare le aree dove miglioramenti nella legislazione del mercato del lavoro erano particolarmente necessari (Figura 3). Prima

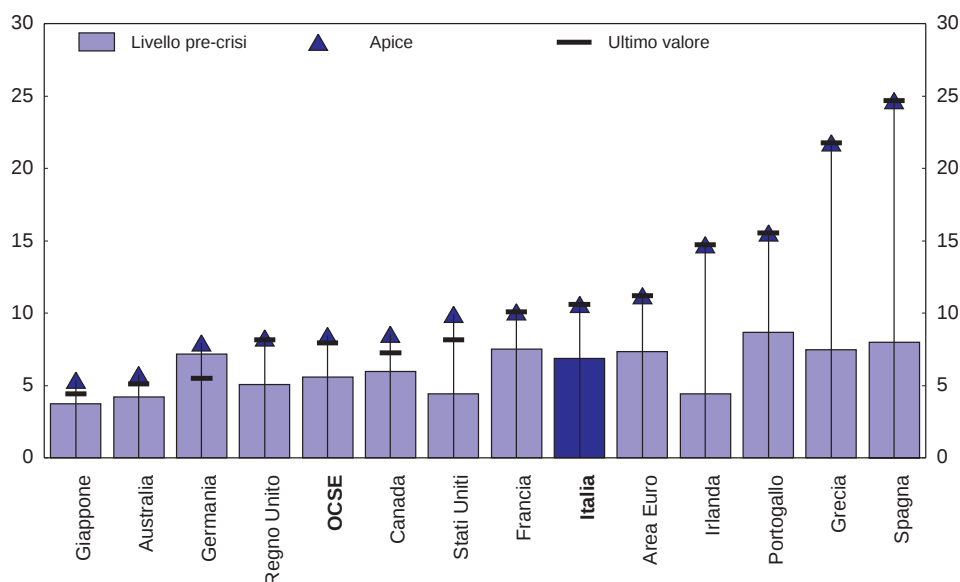
della riforma, la protezione del mercato del lavoro in Italia era molto più rigida della media OCSE in diverse aree. Con riferimento al quadro normativo prima della riforma, due particolari elementi spiccano dal confronto internazionale. Innanzitutto, il periodo di prova che, fissato entro un termine di 1/2 settimane per gli operai, per raggiungere 3/8 settimane nel caso degli impiegati, si raffronta a una media OCSE di circa quattro mesi. Un secondo elemento attiene alla pratica del reintegro nel caso del licenziamento individuale non giustificato. Benché dal punto di vista formale questa pratica esista in numerosi Paesi, il ricorso avviene molto più raramente che in Italia e in forma circoscritta ai soli casi in cui sia accertabile la presenza di ragioni oggettivamente gravi (ad esempio, il caso del licenziamento discriminatorio). Un ulteriore elemento fa riferimento alle norme relative ai licenziamenti collettivi. Sopra i 15 addetti, le imprese che intendano licenziare

cinque o più occupati sono tenute all'adempimento di obblighi amministrativi di consultazione e preavviso addizionali, rispetto alla procedura ordinaria che si applica alle imprese più piccole, spesso ulteriormente accresciuti dall'aggiunta di uno speciale indennizzo di licenziamento. In molti Paesi OCSE, la soglia dimensionale è di 10 o 20 addetti nel caso di piccole imprese, mentre per quelle di maggiore dimensione essa passa a 30 occupati o ad una percentuale prestabilita della forza lavoro (di solito fissata al 10%). Anche i requisiti amministrativi che devono essere adempiuti nel caso dei licenziamenti collettivi sono piuttosto onerosi in Italia. Oltre agli obblighi in materia di consultazione, essi includono le norme legali che definiscono i criteri sociali ed economici che si applicano all'identificazione dei lavoratori in esubero, come anche alla definizione degli eventuali indennizzi integrativi (finanziati

coi contributi dell'impresa alla Cassa Integrazione Guadagni, e con le indennità di mobilità, anch'esse finanziate dall'impresa).

L'Italia si caratterizza inoltre nel confronto internazionale per i tempi lunghi della giustizia del lavoro. In particolare, i tempi di esecuzione dei processi per cause di lavoro sono molto più lunghi rispetto alla maggioranza dei Paesi per i quali i dati permettono un tale confronto. Inoltre, il ricorso in appello, che fa seguito a una parte importante di questi processi, fa sì che i tempi della giustizia si allungino ulteriormente con grave danno per i lavoratori e i datori di lavoro. La durata media di un processo di primo grado per cause di lavoro è di circa 23 mesi (contro una durata media di soli 4 mesi in Germania, ad esempio), e il numero dei ricorsi in appello è particolarmente elevato (circa il 59%, contro circa il 3% nel caso della Germania, per esempio).

Figura 2. Impatto della crisi sul mercato del lavoro e al momento della ripresa
Tasso di disoccupazione prima della crisi, al suo apice e ultimo valore disponibile ¹



Nota : I Paesi sono in ordine crescente per tasso di disoccupazione al suo apice.

1. Livello pre-crisi (apice) le date sono definite come l'inizio del periodo più lungo di crescita consecutiva (diminuzione) dei tassi di disoccupazione trimestrale dal primo trimestre 2007.

Fonte : Elaborazioni OCSE basate su dati provenienti dagli archivi OECD Short-term Labour Market Statistics (Informazioni aggiornate al 7 settembre 2012).

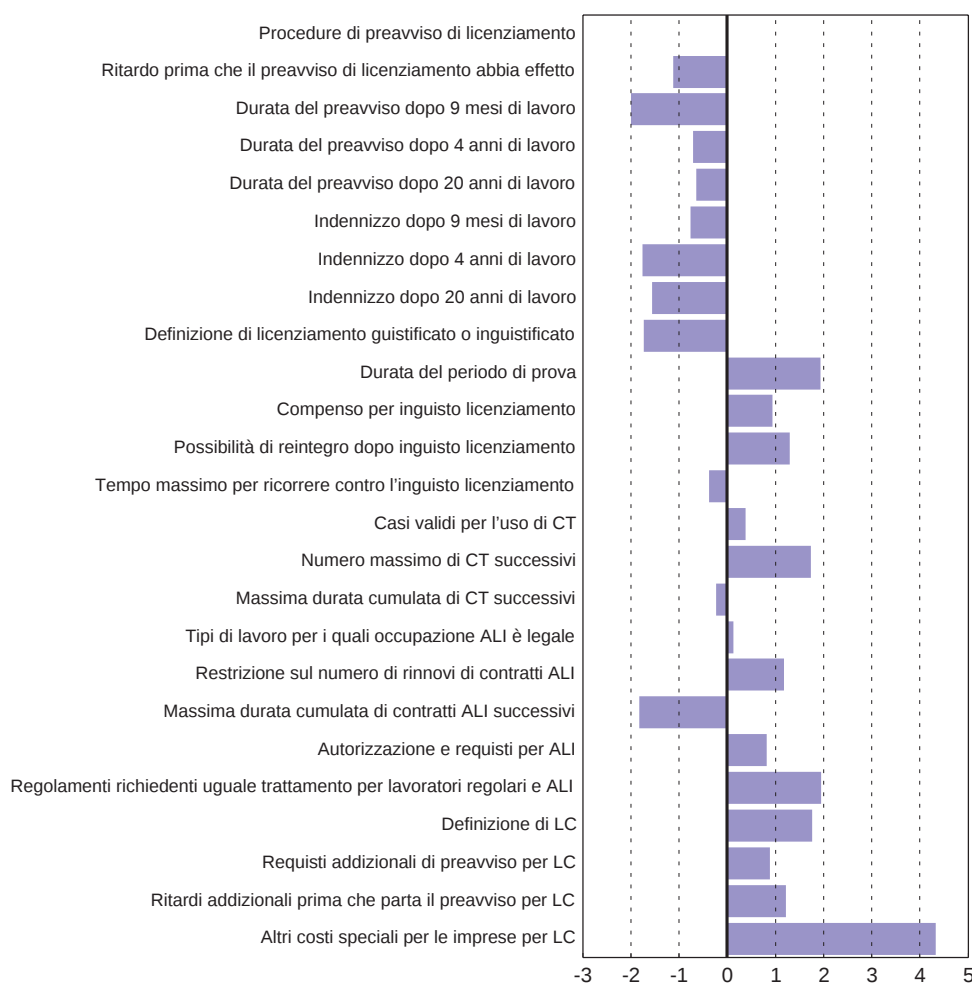
La riforma del mercato del lavoro di ampia portata approvata dal Parlamento nel giugno del 2012, si

prefigge di affrontare alcuni dei problemi principali sopra discussi. La riforma si basa su quattro pilastri:

i) misure volte a rendere più rapidi i processi e una maggiore graduazione delle sanzioni in caso di licenziamento invalido; ii) la creazione di opportunità più semplici d'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, incluso attraverso l'apprendistato; iii) la riduzione degli incentivi per i contratti di lavoro atipico, quali i contratti di collaborazione; iv) alcune disposizioni volte alla razionalizzazione e ad una maggiore copertura del sistema delle indennità di disoccupazione. L'ampia portata della riforma è essenziale per affrontare i complessi problemi del mercato del lavoro italiano. In particolare,

queste misure dovrebbero segnatamente migliorare l'adattabilità del mercato del lavoro, riducendone allo stesso tempo il dualismo. Tuttavia la riforma deve essere applicata rapidamente. Inoltre, è importante rendere operativo il sistema permanente di monitoraggio e valutazione, così come predisposto nel pacchetto di riforma. Precisi programmi di monitoraggio sono necessari al fine di identificare rapidamente criticità nell'impianto della riforma e aree di possibile miglioramento per continuare a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

Figura 3. Indici di protezione del mercato del lavoro - differenze tra l'Italia e la media OCSE, 2008



Nota : CT : Contratto a termine; ALI : Agenzia di lavoro interinale; LC : Licenziamenti collettivi.

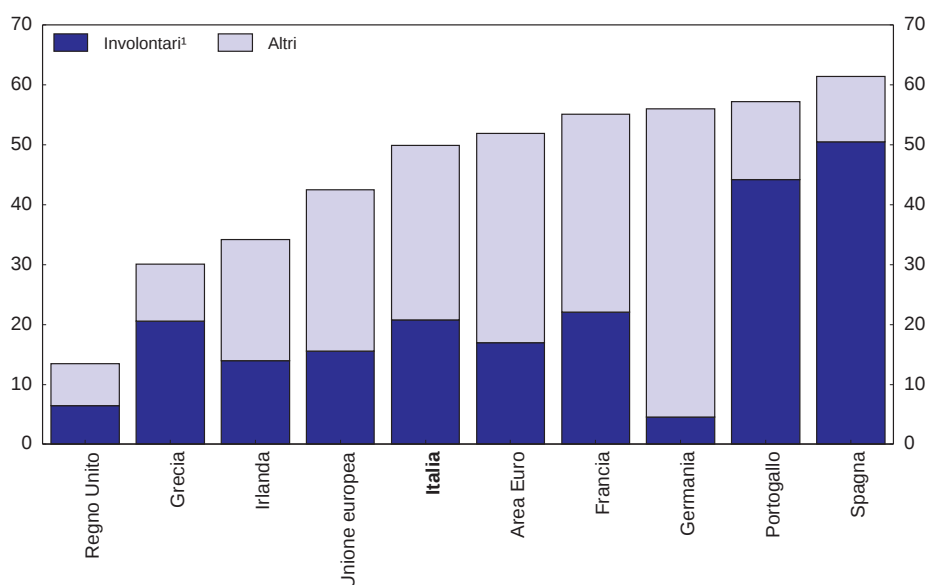
Fonte : OECD Indicators on Employment Protection

Ridurre il dualismo del mercato del lavoro e migliorarne l'adattabilità

Una misura essenziale della riforma del mercato del lavoro volta ad affrontare la questione del dualismo è la riduzione degli incentivi all'assunzione di lavoratori con contratti di lavoro a durata determinata. L'intervallo di tempo tra due contratti a tempo determinato è stato esteso, gli incentivi fiscali per l'utilizzo di alcuni contratti non permanenti sono stati ridotti e sono stati introdotti strumenti di controllo che permettono di

riqualificare contratti di lavoro autonomo in contratti di lavoro dipendente. Se applicate, tali misure permetteranno all'Italia di avvicinarsi ai Paesi OCSE con le migliori prassi e dovrebbero ridurre la quota di lavoro precario. Al momento attuale, molti giovani italiani assunti con contratti a termine dichiara di accettare questo tipo di posizione per l'assenza di opportunità più stabili (Figura 4).

Figura 4. Occupazione a tempo determinato tra i giovani in una selezione di Paesi Europei
Percentuale di giovani con contratti a tempo determinato, 2011



Nota : I Paesi sono presentati in ordine crescente per incidenza dell'occupazione a tempo determinato tra i giovani.

1. I numeri si riferiscono alla percentuale di giovani che afferma di aver accettato un contratto a termine perché non riusciva a trovarne uno permanente.

Fonte : Elaborazioni OCSE su dati dell' Indagine Europea Sulle Forze Lavoro (EULFS).

Sono stati inoltre introdotti alcuni provvedimenti destinati ai contratti a tempo indeterminato; in particolare, essi sono volti ad accelerare i processi e a permettere una maggiore graduazione delle sanzioni in caso di licenziamento invalido. In primo luogo, sono state limitate le circostanze nelle quali i giudici possono ordinare il reintegro dei lavoratori in seguito ad un licenziamento ingiustificato. In Italia, rispetto ad altri Paesi OCSE, l'ordinamento in vigore prima della riforma prevedeva una sola sanzione in caso di licenziamento intimato in violazione dei limiti di legge, il reintegro con risarcimento del danno in misura pari alle mensilità dal licenziamento alla reintegrazione. La riforma opera una differenziazione delle tutele in caso di licenziamento invalido. Tuttavia, il permanere di un livello elevato dell'indennità compensativa, nel caso di licenziamento senza giusta causa in cui al lavoratore non sia riconosciuto il reintegro, resta problematico. Tale nuovo regime prevede l'istituzione di un'indennità per le aziende di dimensione più grande fino a 24 mensilità. Tenuto conto però che la riforma prevede anche la soppressione del pagamento degli arretrati per questa stessa tipologia di aziende, il livello della

nuova indennità non sarà necessariamente più elevato rispetto al regime vigente prima della riforma, quando il lavoratore optava per l'indennità piuttosto che il reintegro. Detto questo, la nuova indennità resta pur sempre la terza più generosa di tutti i Paesi OCSE, dopo la Svezia e la Turchia. In futuro, sarà dunque necessario considerare misure volte a ridurre il livello di tale indennità, soprattutto nel caso in cui al contempo si rafforzino gli ammortizzatori sociali con un livello dei sussidi di disoccupazione più generoso. In secondo luogo, la riforma semplifica le procedure per la risoluzione delle controversie, introducendo la conciliazione obbligatoria e un rito processuale speciale caratterizzato da particolare celerità. Si tratta di un altro provvedimento importante, anche se il suo impatto dovrà essere monitorato attentamente, dati i costi elevati delle procedure di licenziamento e l'incertezza sui loro esiti sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori.

A tali misure si sono affiancate modifiche del sistema dell'apprendistato per facilitare l'inserzione dei giovani nel mercato del lavoro e ridurre la precarietà. Tali provvedimenti comprendono l'esenzione temporanea

dal pagamento dei contributi per le piccole aziende che assumono apprendisti e l'introduzione di incentivi fiscali per le aziende che investono in programmi di formazione. Il numero totale di apprendisti che un datore di lavoro può assumere è stato incrementato. Affinché l'apprendista conservi il suo posto al termine del processo di apprendistato – di una durata massima

di tre anni secondo la nuova normativa – il datore di lavoro deve convertire il contratto di apprendistato in contratto a durata indeterminata. In futuro, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di agevolare un sistema di completamento dell'apprendistato basato sulle competenze e non sulla durata, seguendo per esempio la normativa australiana.

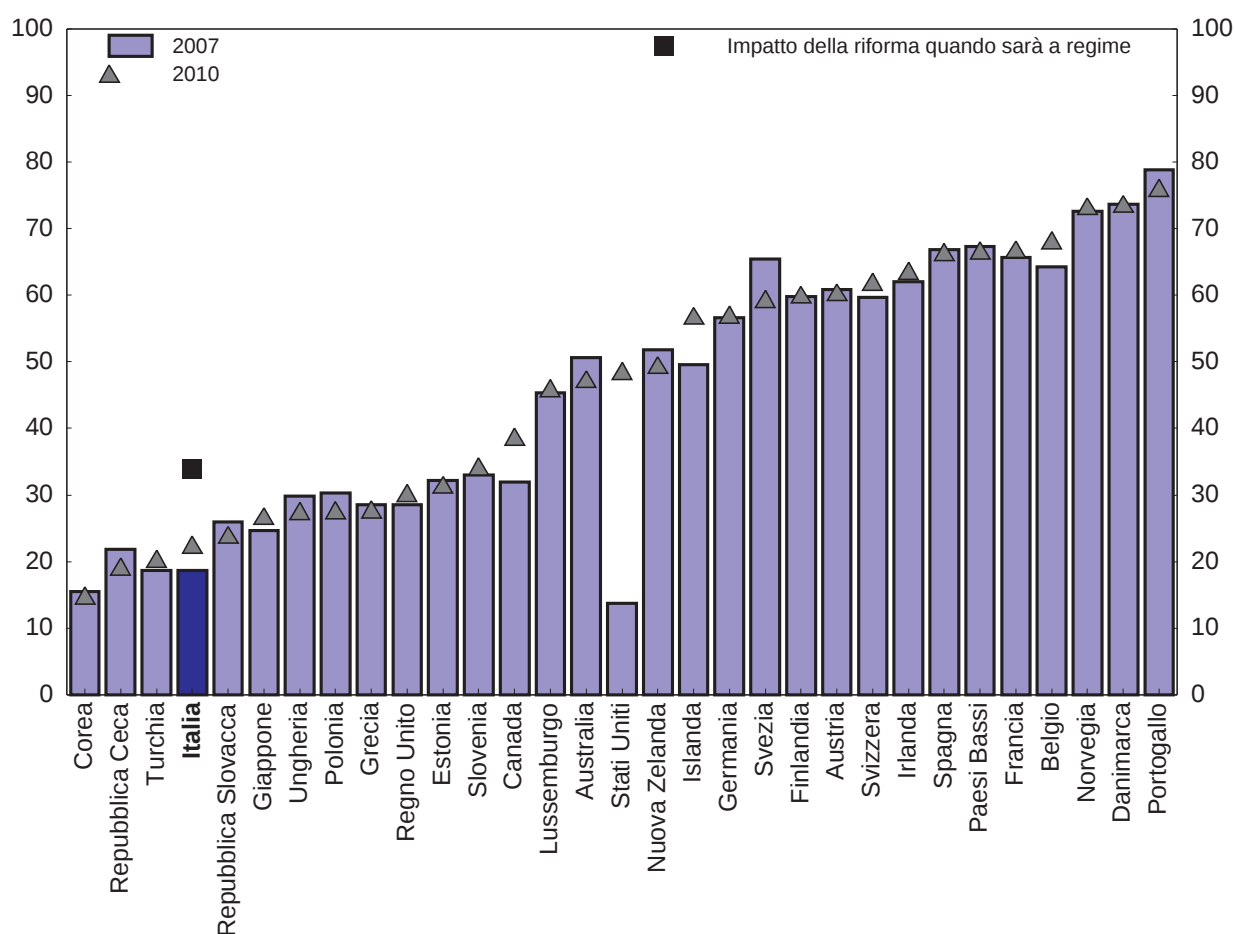
Verso un sistema di indennità di disoccupazione caratterizzato da una copertura più ampia

La riforma rappresenta anche un passo in avanti sul fronte degli ammortizzatori sociali, estendendo la platea di potenziali fruitori dell'indennità di disoccupazione (ASPI) e avvicinandosi in questo senso ad una delle principali raccomandazioni dell'OCSE in materia, l'introduzione di un sussidio di disoccupazione universale, come avviene nella maggior parte dei Paesi OCSE. La riforma prevede anche un aumento moderato del livello delle prestazioni. Le stime OCSE suggeriscono

che tali cambiamenti porterebbero ad un aumento significativo del tasso di sostituzione netto medio durante i primi due anni del periodo di disoccupazione, portandolo dal livello attuale, relativamente basso, del 22,5% a quasi il 34%. Supponendo che gli altri Paesi non modifichino il loro sistema, l'Italia avanzerebbe in classifica di sette posizioni al momento dell'applicazione totale della riforma (Figura 5).

Figura 5. Impatto dei cambiamenti del livello e della durata delle indennità di disoccupazione sulla loro generosità totale

Tasso di sostituzione netto medio per un periodo di disoccupazione di due anni, calcolato come media dei tassi relativi a diverse durate di disoccupazione



Nota : Ordine ascendente della misura della generosità 2010. Si veda "OECD 2007, Benefits and Wages 2007" per ulteriori precisioni sui calcoli.

Fonte : Calcoli OCSE.

L'introduzione di sussidi di disoccupazione adeguati deve essere controbilanciata da una strategia di attivazione efficace che permetta ai lavoratori di non dipendere più dai sussidi e di ritrovare un lavoro. Lo sviluppo di politiche attive del lavoro è quindi una priorità per le future riforme. I Paesi OCSE con migliori performance in questo senso presentano una forte integrazione tra le agenzie responsabili dell'amministrazione dei sussidi e quelle responsabili dei programmi di re-inserimento, compresi il collocamento e la formazione (per esempio Germania, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti).

Un sistema integrato favorisce un rapido reintegro nel mondo del lavoro rafforzando il monitoraggio degli sforzi volti alla ricerca di un impiego e consentendo di gestire al meglio il sistema delle

sanzioni. Gli sforzi recenti intesi a rafforzare il ruolo svolto dai servizi pubblici all'impiego, in particolare la loro capacità di offrire adeguati servizi di orientamento della carriera, nonché a potenziare i criteri di condizionalità che governano il diritto di accesso agli ammortizzatori sociali, sono passi nella giusta direzione. Ciò detto, un maggior coordinamento e integrazione tra queste due funzioni in Italia rappresenta una sfida difficile, in particolar modo a causa del decentramento della responsabilità delle politiche attive del lavoro alle regioni. Inoltre, per ricevere il sussidio, i disoccupati non hanno l'obbligo di fornire prove regolari degli sforzi compiuti per la ricerca del lavoro. Tali sfide non sono state affrontate dalla recente riforma.

Principali raccomandazioni dell'OCSE

- **Applicare senza indugila riforma del mercato del lavoro, introducendo allo stesso tempo un monitoraggio efficace.** Ciò consentirebbe sia di verificare i progressi compiuti che di identificare le questioni irrisolte per le quali saranno necessari ulteriori miglioramenti.
- **Monitorare le nuove procedure per la risoluzione delle controversie riguardanti i licenziamenti.**
- **Considerare una possibile riduzione del nuovo livello dell'indennizzo in caso di licenziamento ingiustificato,** particolarmente nel caso vengano fatti ulteriori progressi nel grado di generosità e copertura dei sussidi di disoccupazione.
- Promuovere la conciliazione nel caso di licenziamenti per motivi oggettivi eventualmente migliorando il **quadro normativo** e continuando a rafforzare le misure intese a incoraggiare le parti a raggiungere un accordo, evitando il ricorso ai tribunali.
- **Continuare gli sforzi volti a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro,** ampliando ulteriormente la copertura delle indennità di disoccupazione e monitorando l'applicazione della regolamentazione riguardante i contratti di lavoro autonomo.
- **Sviluppare le politiche attive del lavoro** in modo da garantire che le risorse pubbliche siano destinate a provvedimenti della massima efficacia (per esempio identificando tali provvedimenti con un sistema di sperimentazione e monitoraggio).

Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro mediante riforme della politica sociale

L'Italia è caratterizzata da una partecipazione relativamente bassa delle donne al mercato del lavoro. Ciò è dovuto in larga parte al fatto che le famiglie, e soprattutto le donne, hanno sempre ricoperto un ruolo essenziale nel lavoro di assistenza, rispecchiando principalmente tradizioni culturali e sociali. In futuro, però, il ruolo sociale della famiglia sarà messo in discussione dalle pressioni che derivano dall'invecchiamento della popolazione, che una elevata partecipazione femminile alla forza lavoro può contribuire a mitigare.

Un aumento del numero di ore di lavoro delle donne italiane ha già permesso di compensare il calo dei redditi dovuto alla perdita di posti di lavoro degli occupati di sesso maschile durante la crisi. Questa recente tendenza potrebbe essere rafforzata ponendo

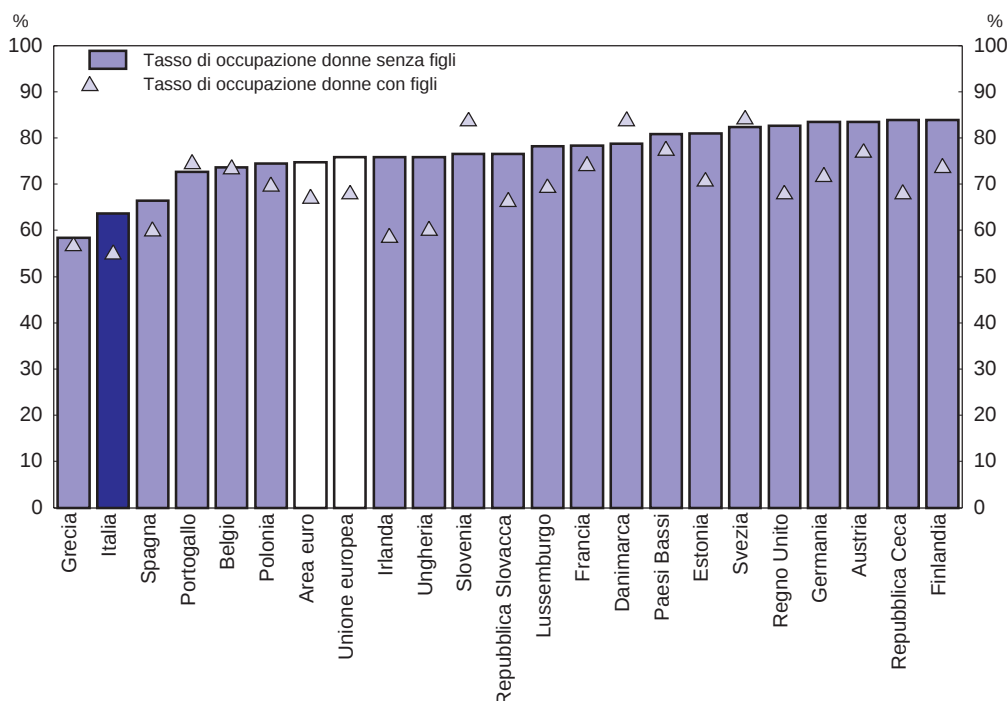
maggiore attenzione agli aspetti dell'agenda sociale che riguardano l'assistenza all'infanzia e agli anziani. Sono disponibili soluzioni accessibili ed efficaci in materia di politiche, basandosi sulle migliori prassi e lezioni adottate da altri Paesi.

Incoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro: una priorità essenziale

Per le donne è particolarmente difficile conciliare responsabilità familiari e lavoro remunerato. Nel 2011, solo il 55% delle madri italiane con figli di età inferiore ai 15 anni aveva un impiego, collocando l'Italia al penultimo posto tra i Paesi OCSE dell'UE per i quali sono disponibili dati (Figura 1); più di un terzo, inoltre, lavorava part-time. Tale dato riflette la mancanza di alternative in materia di assistenza all'infanzia. Nel 2009, l'Italia ha speso solo l'1,6% del PIL per le famiglie con bambini, una cifra notevolmente inferiore alla media dell'OCSE, pari al 2,4%; la quota di spesa sociale pubblica destinata ai bambini e ai giovani è anch'essa significativamente inferiore alla media

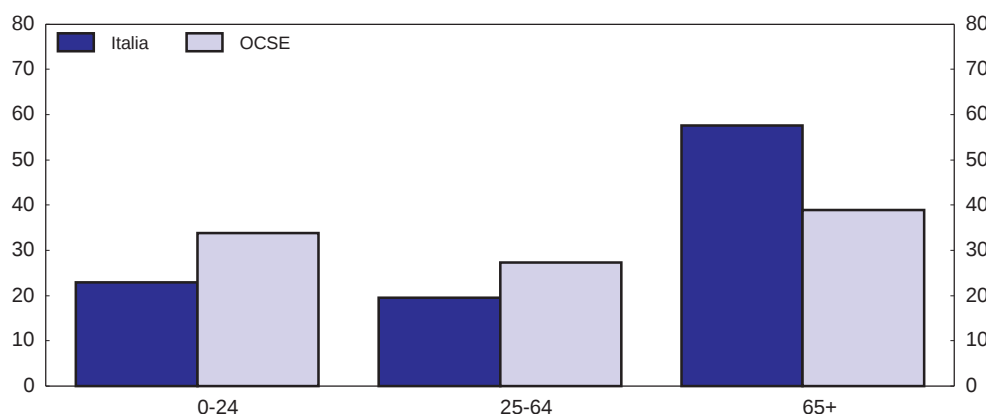
dell'OCSE (Figura 2). Solo circa il 29% dei bambini di età inferiore ai tre anni ha beneficiato di strutture formali di assistenza all'infanzia, e solo il 6% dei bambini tra i 6 e gli 11 anni ha usufruito di servizi di doposcuola. Occorre rilevare, tuttavia, che sussistono variazioni molto importanti a livello regionale in termini di offerta, finanziamento e utilizzo dei servizi di assistenza. Nel Nord Italia si registra un elevato livello di offerta di sistemi di custodia servizi di cura formale dei bambini finanziati pubblicamente ed un livello di utilizzo di tali sistemi egualmente elevato. Nel Sud, tanto l'offerta quanto l'utilizzo di tali servizi è bassa.

Figura 1. Tasso di occupazione femminile
Percentuale di donne tra i 25 e i 54 anni (senza figli/con figli sotto i 15 anni), 2011



Fonte : Eurostat, Indagine Europea Sulle Forze Lavoro (EULFS).

Figura 2. Distribuzione della spesa sociale pubblica nel ciclo di vita (% della spesa totale)¹



¹ I dati si riferiscono al 2009 e comprendono anche la spesa per l'istruzione.

Fonte: Preliminary data, OECD Social expenditure Database (SOCX)

Oltre alla custodia dei bambini, molte donne si occupano anche dell'assistenza ai membri anziani della famiglia. In Italia, come in altri Paesi dell'Europa del Sud, più del 30% delle assistenti informali prestano cure in modo intensivo. Le donne che prestano cure

non remunerate in modo intensivo (specialmente di età superiore ai 50 anni) escono tendenzialmente dal mercato del lavoro, spesso in maniera definitiva, o, se vi rientrano, trovano lavori precari e scarsamente remunerati.

Consentire alle famiglie di conciliare lavoro e responsabilità in materia di assistenza

La disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia accessibili e di buona qualità ha un peso decisivo sulla scelta di ritornare al lavoro dopo la nascita di un figlio. Il sostegno all'offerta pubblica e privata di servizi di assistenza alla prima infanzia e di servizi di doposcuola deve essere rafforzato, anche se vi sono regioni italiane in cui sono stati fatti progressi significativi negli ultimi decenni. I fondi allocati di recente per aumentare la copertura e la qualità dei servizi di assistenza all'infanzia nel Sud Italia sono un passo in tale direzione. Sono anche al vaglio provvedimenti per sviluppare l'offerta di educatori, cioè di operatori professionali qualificati che offrono servizi di assistenza a domicilio a un numero limitato di bambini (nidi domiciliari). Si tratta di provvedimenti positivi poiché tramite gli educatori è non solo possibile incrementare l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia ma anche assicurare una più elevata flessibilità del servizio (per esempio in termini di ore). È tuttavia essenziale introdurre un sistema di licenze, oltre a monitorare l'adeguatezza del servizio. Poiché l'esperienza di altri Paesi suggerisce che gli educatori possono essere relativamente cari, forse potrebbe essere necessario introdurre un sistema di aiuti pubblici. Inoltre lo sviluppo del sistema di educatori deve essere

considerato contesto come parte di una rete di strutture formali per l'assistenza all'infanzia che comprendano servizi per l'educazione e la cura della prima infanzia. L'esperienza dei Paesi OCSE dimostra l'importanza di un approccio integrato rispetto ai servizi in natura. In materia di finanziamento, l'Italia sta prendendo in considerazione l'introduzione di una nuova carta acquisti che dovrebbe attribuire un certo sostegno alle famiglie a basso reddito per i servizi di assistenza. Un'opzione complementare potrebbe essere rappresentata da un incentivo fiscale sotto forma di detrazione d'imposta per le spese di assistenza, sulla falsariga di quanto avviene per esempio in Francia. L'Italia potrebbe anche riservare ai padri una quota del congedo parentale, come avviene in Irlanda, Norvegia o Svezia, al fine di incoraggiare il loro maggiore coinvolgimento nella cura dei bambini e di promuovere la partecipazione delle madri alla forza lavoro mediante una divisione più equa del lavoro retribuito e non retribuito.

Il sostegno informale offerto dai nonni rappresenta un contributo importante alle strategie di conciliazione tra lavoro e famiglia. In alcuni Paesi si sono avviati progetti per conferire ai nonni un aiuto per la cura dei bambini e/o diritti al congedo parentale. Nella Repubblica Ceca e

in Slovenia i nonni possono fruire del congedo parentale se si occupano dei bambini e se i genitori accettano di trasferire i loro diritti.

Misure a sostegno della famiglia per le cure informali prestate in modo intensivo possono dare ottimi risultati, a condizione di incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro. La flessibilità nell'utilizzo delle indennità monetarie potrebbe essere un'opzione attuabile in Italia, purché i membri della famiglia che si prendono cura del malato non siano relegati a svolgere impieghi scarsamente retribuiti. Un altro rischio insito nel sistema delle indennità monetarie è l'emergere di un mercato grigio, nella quale le famiglie utilizzano le indennità per assumere personale non qualificato al di fuori della

famiglia, a scapito dei servizi di assistenza formali. Un'opzione alternativa è data dagli incentivi fiscali a sostegno dei caregiver familiari (quali esenzioni fiscali destinate a sussidi per l'assistenza continua, come nella Repubblica Ceca o in Irlanda, oppure crediti d'imposta come in Canada e negli Stati Uniti). Forme di assistenza e servizi di consulenza per chi si occupa dei malati possono aiutare a ridurre i livelli di stress e a favorire il benessere dei prestatori di cure. Un altro importante elemento è la flessibilità nell'organizzazione del lavoro. Si potrebbe quindi incoraggiare i datori di lavoro a introdurre la flessibilità dell'orario di lavoro e il telelavoro, come alternativa al lavoro part-time.

Principali raccomandazioni dell'OCSE

- **Incrementare l'offerta e la copertura** dei servizi di assistenza all'infanzia per i bambini di età inferiore ai tre anni.
- **Potenziare il sostegno pubblico per i servizi di doposcuola.**
- **Trasferire parte dei diritti al congedo parentale** ai padri e ai nonni.
- **Promuovere la flessibilità dell'orario di lavoro** per aiutare i genitori a conciliare lavoro e impegni in materia di assistenza.
- **Accordare una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle indennità monetarie**, dopo un attento studio delle modalità.
- **Fornire assistenza di sollievo e servizi di consulenza** per ridurre i livelli di stress e favorire il benessere dei prestatori di cure.

Rafforzare la coesione sociale incoraggiando la mobilità sociale

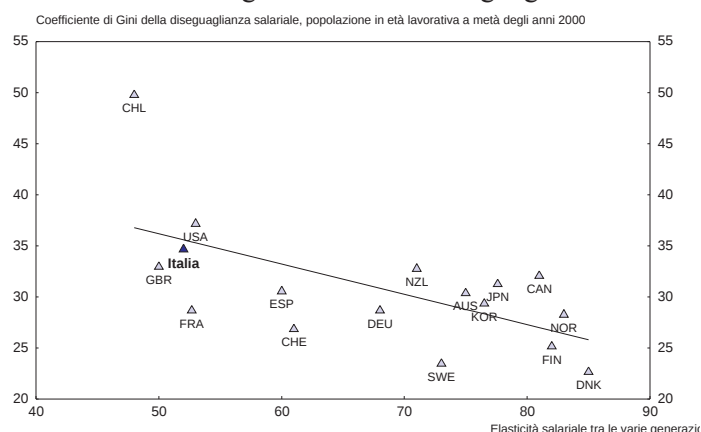
La coesione sociale rappresenta una delle principali preoccupazioni politiche in Italia, come nella maggior parte dei Paesi OCSE, a causa della sempre maggiore diversità sociale e etnica che caratterizza le società moderne e a causa della crescita delle disuguaglianze economiche e sociali riscontrata già prima della crisi. Data la natura multidimensionale della questione, per favorire la coesione sociale è necessario adottare una combinazione di politiche sociali, dell'istruzione e del mercato del lavoro già trattate nei capitoli precedenti. Un aspetto importante, però, è rappresentato dalla misura in cui le principali caratteristiche degli individui e i risultati da loro ottenuti differiscono da quelli dei loro genitori, cioè il livello di mobilità sociale intergenerazionale. Le società nelle quali si ritiene di poter avanzare nella scala sociale grazie ad abilità, talento e sforzi personali, piuttosto che grazie alle opportunità risultanti dal proprio ambiente socioeconomico, avranno più probabilità di raggiungere un buon livello di coesione sociale. Una più elevata mobilità intergenerazionale può anche migliorare l'efficienza economica mediante una migliore allocazione del talento. In Italia la mobilità intergenerazionale è particolarmente bassa e sono necessarie politiche volte ad incoraggiarla.

Bassa mobilità salariale tra le varie generazioni

Secondo un'analisi OCSE basata sulla misura della mobilità salariale intergenerazionale, l'Italia è tra i Paesi OCSE caratterizzati da una più elevata immobilità. L'Italia, insieme a Francia, Stati Uniti e Regno Unito, registra un'elasticità molto bassa per quanto riguarda la mobilità salariale intergenerazionale, con un valore pari o inferiore a 55. Un'elasticità pari a circa 50 significa che, in media, quasi il 50% della differenza relativa tra le retribuzioni dei genitori italiani viene trasmessa ai figli. D'altra parte, in Danimarca, Norvegia, Finlandia e Canada si registra una mobilità intergenerazionale molto più elevata, con meno del 20% del differenziale relativo trasmesso ai figli.

Sembra esistere un legame tra la disuguaglianza salariale e la mobilità salariale tra le varie generazioni, come si può rilevare dalla forte relazione positiva, in un campione di 12 Paesi dell'OCSE, tra la misura della mobilità salariale intergenerazionale e la disuguaglianza salariale (Figura). In Italia si riscontrano sia un basso livello di mobilità tra generazioni sia un alto livello di disuguaglianza salariale misurata con il coefficiente di Gini, che a sua volta fa aumentare l'effetto generale di una scarsa mobilità. La mobilità sociale è altresì particolarmente bassa nelle fasce estreme della distribuzione del reddito (decile inferiore e superiore), rafforzando in ultima istanza la trasmissione della povertà e della ricchezza nel tempo.

Mobilità salariale intergenerazionale e disuguaglianze salariali



Fonte: OECD (2008), "Growing Unequal?", www.oecd.org/els/social/inequality/GU, Parigi; D'Addio A.C. (2012), "Fostering social mobility improving equality of opportunities across generations", di prossima pubblicazione.

Investire in un sistema d'istruzione equo

In Italia la bassa mobilità intergenerazionale si riscontra già nel sistema d'istruzione. Il 21% degli studenti quindicenni non possiede competenze di base (secondo le misure della scala di lettura del programma PISA) e la maggior parte della variazione di performance degli studenti nell'indagine PISA può essere ascritta a differenze nelle prestazioni medie tra scuole piuttosto che a differenze nella performance degli studenti all'interno delle stesse scuole. Inoltre le regioni del Nord Italia hanno tendenza a presentare risultati notevolmente migliori di quelli del Sud Italia: per esempio, il punteggio medio per la lettura era pari a 522 per la Lombardia e a 448 per la Calabria. Un sistema di istruzione dalle buone prestazioni dovrebbe troncare i legami tra il background sociale e il rendimento scolastico, in modo che la maggior parte degli studenti abbia l'opportunità di applicare tutte le sue potenzialità negli studi in maniera equa, a prescindere dalle circostanze personali e socioeconomiche. Il ruolo essenziale che l'istruzione potrebbe ricoprire nell'incremento della mobilità è illustrato dal suo impatto sulle opportunità di impiego e sulla retribuzione. Nel corso della loro vita, gli italiani di sesso maschile con titolo d'istruzione terziaria possono guadagnare oltre 300.000 dollari americani in più rispetto a quegli italiani che non hanno lo stesso livello di istruzione. Tuttavia, il completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore è inferiore alla media, attestandosi al 71% dei giovani tra i 25 e i 34 anni rispetto ad una media OCSE dell'82%.

Vari fattori contribuiscono ad una bassa mobilità intergenerazionale in materia di istruzione. In primo luogo va notato che si ha tendenza a riscontrare

differenze allo stadio dell'istruzione pre-elementare e dell'istruzione elementare. In secondo luogo, la struttura del sistema di istruzione secondaria, in cui non è presente un meccanismo chiaramente meritocratico per la ripartizione degli studenti tra i vari programmi di studio, attribuisce un elevato potere decisionale alle famiglie cosicché la scelta è influenzata in gran parte dalle risorse disponibili a livello familiare. L'ambiente socioculturale in cui avviene l'apprendimento ha ugualmente un impatto elevato sulla formazione delle competenze degli studenti. Infine, la probabilità di interrompere il ciclo di studi a livello dell'istruzione terziaria dipende ugualmente in grande misura dal grado di istruzione dei genitori.

Per aumentare l'equità del sistema di istruzione è necessario investire nell'istruzione a tutti i livelli, dallo stadio iniziale fino all'istruzione secondaria superiore (si veda il capitolo sull'istruzione a proposito delle riforme generali in materia). L'abolizione della ripetenza, dello smistamento precoce e della selezione degli studenti nonché l'adattamento delle strategie di finanziamento ai bisogni degli studenti e delle scuole sono elementi essenziali per ridurre l'abbandono precoce degli studi e l'insuccesso scolastico. Molto spesso, l'ambiente di scuole, classi e quartieri non offre un'esperienza di apprendimento di qualità per i più svantaggiati. L'Italia dovrebbe perciò prendere in considerazione la possibilità di indirizzare gli aiuti alle scuole più disagiate e con una scarsa performance, che spesso mancano al loro interno di personale o del sostegno necessario al miglioramento, quali dirigenti scolastici e insegnanti di buon livello.

Riformare il mercato del lavoro e le politiche sociali

Migliorare la qualità e l'equità del sistema di istruzione può avere un reale impatto sulla mobilità e la coesione sociale solamente se il funzionamento del mercato del lavoro consente alle giovani generazioni di nutrire migliori prospettive in materia di occupazione. Si tratta quindi di un ulteriore motivo che deve spingere a dare attuazione, come previsto, alle riforme del mercato del lavoro e del sistema dell'apprendistato attualmente in corso e a monitorare attentamente il loro impatto (si veda il capitolo "Applicazione della riforma del mercato del lavoro"). È altresì necessario concentrare ulteriormente le politiche sociali sul tema della famiglia. L'importanza del contributo dei genitori allo sviluppo dei bambini evidenzia ancora una volta il fatto che politiche maggiormente incentrate sulle famiglie possono contribuire a rimuovere gli ostacoli alla mobilità intergenerazionale, dando allo stesso

tempo maggiori opportunità ai bambini più disagiati (si veda il capitolo "Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro"). Un altro problema è rappresentato dal forte impatto dei rapporti personali sulle pratiche di assunzione. Anche se si tratta di un fenomeno rilevante in molti Paesi OCSE, i rapporti informali ricoprono un ruolo particolarmente importante in Italia. In parte si tratta di un fenomeno endemico alla struttura dell'economia e soprattutto alla portata relativamente considerevole del canale informale. Allo stesso tempo, il rafforzamento di migliori servizi per l'impiego, capaci di assicurare una diffusione ottimale delle offerte di lavoro, rappresenterebbe una misura essenziale.

Anche le politiche redistributive e quelle di sostegno ai redditi tendono ad essere associate ad una più elevata mobilità sociale intergenerazionale nei Paesi OCSE. In Italia le imposte sul reddito e le indennità

monetarie ricoprono già un ruolo importante nella redistribuzione dei redditi, riducendo le disuguaglianze di circa il 30%, rispetto al 25% in un normale Paese OCSE. Questo dato, tuttavia, è controbilanciato dal fatto che, nel caso particolare dell'Italia, la capacità dei servizi pubblici di ridurre le disuguaglianze ha registrato un calo negli ultimi dieci anni. Tale riduzione della capacità redistributiva del sistema del servizio pubblico suggerisce che, nel caso italiano, sia ancora più importante considerare

la possibilità di attribuire maggiore enfasi alla redistribuzione diretta, dando la priorità a quei programmi che hanno la potenzialità di favorire la partecipazione di gruppi sottorappresentati nel mercato del lavoro. A questo proposito interessanti esempi sono rappresentati da sistemi di prestazioni legate al lavoro attuati negli Stati Uniti (Earned Income Tax Credit) e nel Regno Unito (Working Tax Credit).

Principali raccomandazioni dell'OCSE

- **Promuovere l'accesso a servizi di buona qualità da subito** per affrontare la questione della bassa mobilità intergenerazionale.
- **Prevenire l'insuccesso scolastico e ridurre l'abbandono precoce degli studi** rimuovendo gli ostacoli esistenti a livello sistemico in materia di equità e indirizzando i sostegni alle scuole più disagiate e con una scarsa performance.
- **Proseguire con le riforme del mercato del lavoro.**
- **Attribuire maggior enfasi alla famiglia nelle politiche sociali.**



www.oecd.org/italy

OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00